



300609
12
2es

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA U. N. A. M.

" MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA
FEDERAL ELECTORAL "

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CLAUDIA LOPEZ GARRIDO

ASESOR: LIC. JORGE VARGAS MORGADO

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

Milagra Garrido de López

y

Vicior Manuel López Cristerna.

*Por estar en todo momento conmigo, sufriendo cuando sufría,
llorando cuando lloraba, riendo cuando reía, disfrutando siempre
a mi lado triunfos, derrotas y melancolías. Por todo eso muchas
gracias papá y mamá, este logro no es sólo mío sino de los tres.*

A mis abuelitos.

Josefina Cristerna

y

Pepita Monroy (+)

A todos y cada uno de mis hermanos.

Victor Manuel

José Luis

Alma Rosa

Ma. del Rocío

A mis tíos:

J. Guadalupe Garrido

y

Elomontina Loxada

*Por el amor que me han expresado siempre y a quienes tengo
mucho cariño, respeto y admiración.*

Muy especialmente a:

Toro Garrido

*A quien agradezco infinitamente adoptarme como una hermana
menor y a quien debo gran parte de lo que ahora soy.*

A todos mis sobrinos

A todos mis amigos

A mi escuela Universidad La Salle

A todos mis maestros

Especialmente a mi asesor:

Lic. Jorge Vargas Mergado

Agradesco la orientación y el apoyo en la realización de este trabajo.

Reconocimiento

Agradecemos profundamente al Ing. Julio A. Reyes Escudor, por su valioso apoyo.

Al Ing. Marco Alfredo Murillo Ruiz.

Al Lic. Eduardo Orsca de la Parra.

Muy especialmente al Lic. Evarado Cruz Esquina.

Al Lic. Alejandro Espinosa Faribay.

A la Fra. M^{ra}. de Lourdes Villada.

A la Fra. Ines Martinez.

A la Ing. Auxania Pusi Niceli Montecinos.

Al Sr. Ernesto Lisinos.

*Agradecemos toda la valiosa ayuda de parte de mis amigos de la
Comisión Nacional del Agua, muy particularmente a:*

Benito H. Velázquez Vargas

José Jesús Manzano

Lic. Rodolfo Bangel Menor

Ing. Carlos Alvarado Rodríguez

Ing. Pedro Ferrano Ramos

MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA FEDERAL ELECTORAL

INTRODUCCION

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS UNIVERSALES

- 1.1.- El Origen de la Humanidad
- 1.2.- En la Antigüedad
- 1.3.- Epoca Medieval
- 1.4.- Etapa de Transición
- 1.5.- En la Modernidad
- 1.6.- Origen de los Partidos Políticos
- 1.7.- Epoca Contemporánea
- 1.8.- Teorías del Origen de los Partidos Políticos

CAPITULO II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN NUESTRO PAIS.

- 2.1.- En la Colonia
- 2.2.- La Constitución de Cádiz
- 2.3.- Reglamento del Congreso de Chilpancingo y Constitución de Apatzingán
- 2.4.- En la Independencia
- 2.5.- Plan de la Constitución Política de México
- 2.6.- De la Constitución de 1824 a la Legislación en Materia Electoral en 1830
- 2.7.- 1823: Año del Primer Constituyente
- 2.8.- Constitución de 1824
- 2.9.- Legislación Electoral en 1830
- 2.10.- Centralismo

- 2.11.- Las Siete Leyes
- 2.12.- Legislación en Materia Electoral de 1836
- 2.13.- Constituyente de 1842 y Bases Orgánicas de 1843
- 2.14.- Acta Constitutiva y Reformas a la Constitución de 1824
- 2.15.- Cuatro Ordenamientos Electorales
- 2.16.- La Reforma y La Constitución de 1857
- 2.17.- Estatutos Provisionales de la República Mexicana
- 2.18.- Constitución de 1857
- 2.19.- Ley Orgánica Electoral de 1857
- 2.20.- Reformas Electorales
- 2.21.- En el Porfiriato
- 2.22.- Reformas Electorales y Reelección
- 2.23.- En la Revolución Mexicana
- 2.24.- Legislación Electoral de 1911
- 2.25.- Evolución de las Reformas Electorales desde 1912 hasta nuestros días.

CAPITULO III.-

SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACION

- 3.1.- Concepto de Medios de Impugnación
- 3.2.- Concepto de Recurso
- 3.3.- Escrito Inicial de Protesta
- 3.4.- Recurso de Reconsideración
- 3.5.- Recurso de Revisión
- 3.6.- Recurso de Apelación

CAPITULO IV.-

RECURSO DE NO CONFORMIDAD O INCONFORMIDAD

- 4.1.- **Concepto**
- 4.2.- **Naturaleza Jurídica**
- 4.3.- **Acto Sujeto a Impugnación**
- 4.4.- **Partes Promoventes**
- 4.5.- **De las Notificaciones**
- 4.6.- **Término de Interposición del Recurso**
- 4.7.- **Organismos o Instituciones Competentes en Materia Electoral**
- 4.8.- **Supuestos Procesales**
- 4.9.- **Del Proceso de Interposición de los Recursos**
- 4.10.- **Del Ofrecimiento y Admisión de Probanzas**
- 4.11.- **De la No Procedencia**
- 4.12.- **Sobresamiento del Recurso**
- 4.13.- **Sustanciación del Recurso de Inconformidad**
- 4.14.- **De las Resoluciones del Recurso de Inconformidad**
- 4.15.- **Metodología para la Elaboración de Resoluciones Recaladas al Recurso de Inconformidad en el Tribunal Federal Electoral**

CAPITULO V.-

NATURALEZA JURIDICA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA FEDERAL ELECTORAL.

- 5.1.- **Elemento Formal**
- 5.2.- **Elemento Material**
- 5.3.- **Creación del Tribunal Federal Electoral**
- 5.4.- **El Instituto Federal Electoral**
- 5.5.- **Jurisdicción Administrativa**

- 5.6.- Jurisdicción Electoral
- 5.7.- Recurso Administrativo
- 5.8.- Procedencia del Amparo

CONCLUSIONES

Bibliografía

INTRODUCCION

Es importante mencionar que para comenzar el estudio del tema de los medios de impugnación en materia federal electoral, debemos comenzar por conocer los antecedentes más remotos de los que se tenga conocimiento en esta materia, desde que el hombre apareció en la tierra hasta la actualidad, ya que son la fuente más remota de todos los medios de impugnación en el mundo. Por otra parte es importante la actividad humana como generadora de diversas figuras jurídicas que tienen vigencia e impacto en nuestros días, por lo que su evolución es objetivo indiscutible en cualquier tesis, ya que a través del estudio armónico de la historia, estamos en aptitud de entender nuestro presente y la aplicabilidad de las normas jurídicas de acuerdo al historicismo.

De igual forma, es importante conocer cómo fue el origen de los partidos políticos, desde sus antecedentes más remotos estudiados a lo largo de este trabajo, a través de diferentes teorías sobre las cuales se sustentan. No podemos dejar de citar que la pluralidad o diversidad de ideas políticas es lo que hace la soberanía real de cualquier Nación, y es ahí donde los medios de impugnación se visualizan como un elemento saneador en la actividad democrática.

Asimismo, es de mayor interés conocer los orígenes de los medios de impugnación desde los antecedentes y múltiples reformas que han sufrido las leyes en esta materia hasta nuestros días, ya que la legislación que nos rige en la actualidad, es producto de constantes reformas y pugnas por el mejoramiento y perfeccionamiento de la aplicación de este recurso desde la colonia a la fecha.

Por hablar de los diferentes medios de impugnación en materia federal electoral que tienen aplicación en nuestro país, necesariamente debemos saber lo que es y lo que representa un medio de impugnación y cual es su concepto o conceptos de acuerdo a las diversas opiniones de doctrinólogos dedicados al estudio de esta materia.

De igual forma, y después de conocer de forma general lo que es un medio de impugnación en materia federal electoral, podemos adentrarnos al estudio más específico de lo que es un recurso y cuales son los conceptos que se tienen de él, para poder conocer, consecuentemente, los diferentes tipos o clases existentes que regula nuestra legislación y cuales son las diferentes aplicaciones, precedencias y repercusiones que tienen en el mundo jurídico acordes a nuestra realidad.

En contraste con las ideas del proceso para la elección formal de los gobernantes, encontramos a los medios de impugnación como una defensa aceptada dentro de un sistema, que faculta al gobernado a inconformarse con los procedimientos de elección, es entonces cuando, en general, entendemos que un medio de impugnación es un ser dentro de una obligación, o bien, son ideas correlativas que deben citarse en el presente trabajo para observar la dualidad de su contenido. Analizaremos también, la importancia que tiene el recurso de

inconformidad en la materia que nos ocupa, aunque el procedimiento que se establece para éste, es aplicable a los demás recursos, sin omitir la necesidad de que subsistan en un régimen que se considere democrático.

La Constitución establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza por un organismo público (IFE) que tendrá como principio rector fundamental la legalidad, entre otros. Asimismo señala que dicho organismo garantizará los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Además instituye un sistema de medios de impugnación que aseguran que los actos y resoluciones de este organismo público, se sujeten invariablemente al principio de legalidad, pretendiendo lograr transparencia en las elecciones.

Todo esto se vió reforzado con la creación de una nueva Sala de Segunda Instancia, la cual contribuye a subsanar posibles errores o irregularidades del proceso electoral o de la legislación electoral actual.

Por otro lado, el código de la materia reglamenta las normas constitucionales relativas a los derechos políticos electorales de los ciudadanos, la organización, función y las prerrogativas de los partidos políticos.

Por lo tanto, se puede afirmar que todos los actos o resoluciones de los órganos del Instituto deben ceñirse al principio de legalidad. No obstante, los ciudadanos mexicanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas pueden interponer los medios de impugnación, cuando consideren que sus derechos políticos electorales han sido lesionados o vulnerados por alguna autoridad electoral.

En realidad dichos medios de impugnación constituyen un mecanismo de control sobre la actuación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Con la finalidad de ser más específicos en el estudio de los recursos en materia federal electoral, consideramos pertinente el estudio de uno de ellos, a fin de tener conocimiento de cual es su aplicación, desde conocer que actos pueden ser sujetos a impugnación, quién o quiénes pueden promover dicho recurso, el término que se tiene para interponer el mismo y en general conocer el procedimiento que se debe seguir conforme a derecho, y para lo cual elegimos el recurso de inconformidad o no conformidad para su estudio y análisis de manera más detenida y precisa, ya que para nosotros es el recurso más importante, puesto que con el mismo se puede impugnar la nulidad de una elección o votación, cuando se considere que hubo vicios, irregularidades o no se cumplió con la legislación electoral en comento. Esto es, se puede recurrir la cuestión medular de todo proceso electoral.

Debemos conocer cual es la naturaleza jurídica de los medios de impugnación en materia federal electoral, desde sus elementos formal y material, a través de un punto de vista dogmático.

La promoción de estos medios de impugnación debe ser presentada a la autoridad competente, que en este caso es el Tribunal Federal Electoral, por lo que podremos conocer cual es su creación.

De igual forma sabremos lo que es el Instituto Federal Electoral, cómo se compone y cuales son sus funciones y atribuciones a fin de tener un panorama más general de todo lo que conforma el ámbito electoral.

Para concluir, podremos diferenciar la jurisdicción administrativa de la jurisdicción electoral, así como la comparación del recurso administrativo con los recursos electorales, de acuerdo a sus respectivos órganos.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS UNIVERSALES

1.1 EL ORIGEN DE LA HUMANIDAD

Mucho tiempo antes de que surgiera el hombre, la tierra que iba a heredar atravesó innumerables fases de desarrollo. Se formó al enfriarse una nube incandescente de gases, convirtiéndose en un planeta de corteza sólida, lluvias torrenciales que duraron 60000 años formaron los océanos y diversos períodos de actividad volcánica moldearon una y otra vez las cordilleras. Transcurrieron millones de años antes de que empezara la era de los mamíferos de los cuales, con el tiempo surgiría el hombre.

La historia es continuidad y solidaridad; continuidad sin que los hombres puedan evitarlo, de generación en generación y que, por consiguiente, enlaza nuestro tiempo con las épocas; solidaridad, pues así como en una sociedad la vida de cada hombre está determinada por todos los demás, en la comunidad de las naciones, la historia de cada una de ellas sin que siquiera la protagonista se de cuenta, evoluciona en función de todos los pueblos del Universo.

En los orígenes de la humanidad no podemos hablar de una forma de vida debidamente estructurada, ya que los hombres se velan continuamente atacados por el medio ambiente y los fenómenos naturales, de tal manera que tuvo primeramente que agruparse en las llamadas GENS u ORDAS, en donde tenía una incipiente seguridad social y eran dirigidos por hombres que tenían mayor fortaleza física o por el más hábil en la caza.

Posteriormente, el trueque de manera burda da nacimiento al comercio, el cual provoca que los hombres se reunieran en grupos mayores llamados TRIBUS, estas tribus eran gobernadas por aquellas personas que tenían más experiencias o vivencias (Consejo Ancianos), aunque algunas, seguían gobernadas por los hombres más fuertes.

Con el transcurrir de los años las tribus se agruparon y formaron LAS PEQUEÑAS NACIONES, las cuales tenían un gobierno ejercido a través de un Consejo de Ancianos, o bien, por cualquiera de los gobiernos surgidos en aquella época (matriarcado o patriarcado).

Así vemos como el desarrollo del hombre a través del tiempo, siempre ha tenido la necesidad de una organización para conseguir una evolución óptima que tiene como finalidad el perfeccionamiento del hombre. En aquella época y en épocas siguientes nacen grupos simbolizados por grandes Dioses, pues el culto a las fuerzas naturales envuelve a los hombres en manifestaciones divinas.

La vida social no tiene en su origen, otra sanción que la del culto; y todo grupo es por consiguiente religioso, afirma Lewis H. Morgan en su libro *La Sociedad Primitiva* (1980)

Por eso, la estabilización fracciona el culto en aspectos diversos como comunidades sociales o políticas hay. El jefe de la comunidad, es decir el Rey, es un sacerdote sin otro poder que el derivado de la Divinidad. Cabe mencionar, que durante estas etapas primitivas de los pueblos, se da un fenómeno de paralelismo en todas sus manifestaciones, ya que se presentan rasgos de evolución similares.

Así, en cualquier comunidad primitiva observamos que la administración de justicia, está en manos de un jefe, de un consejo de ancianos o de un brujo, y que la solución de los litigios que se presenten, tendrá características místicas o mágico-religiosas, por lo que van tolerando y reglamentando ciertas formas autocompositivas; es característico de estas el que, inclusive, en delitos graves como el homicidio, se tuviese un amplio margen de negociación entre las partes afectadas.

En estas comunidades primitivas los procesos se caracterizan por su formalismo y teatralidad. Estos rasgos podrían consistir en gestos, actuaciones, palabras sacramentales, inclinaciones etc., sin los cuales los actos procesales carecían de validez.

Podemos decir que algunos de estos gestos y actitudes, son los antecedentes más remotos de las formas y de los formalismos procesales actuales en forma muy general.

1.2 EN LA ANTIGÜEDAD

El engrandecimiento de los pueblos, su acrecentamiento comercial y su evolución en cuanto a su civilización trae consigo fenómenos de cambio que dan paso a esta edad en donde los hombres organizaron colectivamente sus vidas en busca de una mayor seguridad social.

La mayor parte de las obras duraderas de la humanidad se realizaron dentro del marco de algunas civilizaciones que existieron durante los últimos 500 años.

La civilización empezó entre los pueblos que vivían en el Oriente Medio, en fértiles tierras; los granjeros construyeron los primeros poblados y de ellos surgieron las primeras ciudades; la palabra civilización significaba originariamente vivir en ciudades; mientras algunos de los ciudadanos cultivaban la tierra, otros se especializaban en las labores de la artesanía y progresaban en el tratamiento de los metales, otra clase gobernaba y los sacerdotes empezaron a consignar por escrito los sucesos. Así pues, la residencia permanente basada en la vida ciudadana, dentro de un Estado organizado con división de trabajo, donde los

particulares desarrollaban su especialidad en beneficio de la comunidad, y con algunos sistemas de escritura, dieron características a las primeras sociedades civilizadas que aparecen también en todas las grandes civilizaciones de la historia, aunque cada civilización ha configurado sus rasgos especiales.

Ahora bien, de aquellas civilizaciones atenderemos a la cultura Griega y Romana, ya que su forma de estructuración política es trascendental hasta nuestra época y conciben conceptos que utilizaremos en el desarrollo de este trabajo y que han influido en forma inmediata en nuestro sistema político.

Así tenemos la democracia, cuyas raíces son griegas "demokratka", demos = pueblo y kratos = autoridad que significa una doctrina política partidaria de la intervención del pueblo en el gobierno, gobierno en donde el pueblo ejerce la soberanía.

Haciendo un análisis breve y un enfoque sintético de los aspectos fundamentales de la evolución del proceso romano, señalando la importancia que el mismo ha tenido como antecedente más importante de las construcciones sistemáticas y doctrinales en nuestro derecho, es conveniente mencionar que al pueblo romano le tocó en suerte, llevar la evolución de su derecho desde el punto de vista técnico y sistemático, a alturas jamás alcanzadas por otros pueblos de la antigüedad. Se ha señalado con insistente reiteración el carácter militar y jurídico de Roma. Son probablemente estas dos características de los romanos, es decir, las de ser un pueblo jurista y guerrero, las que determinaron que las instituciones romanas, perfeccionadas y decantadas permitieran la existencia de un imperio de tan larga duración en la historia de la humanidad.

En esta etapa, tampoco existía aún algún antecedente como tal de los medios de impugnación en cualquier materia en contra de actos de la autoridad, la cual estaba encabezada por el Rey, ya que la forma de gobierno en esta época, era de tipo monárquico. Sin embargo, poco a poco se veía la evolución en este aspecto, ya que los plebeyos obtuvieron en la República Romana, un representante con derecho de voto dentro de la organización patricia y éste, era llamado el tribuno de la plebe, con cuya ayuda poco a poco se van asimilando los grupos de patricios y plebeyos.

1.3 EPOCA MEDIEVAL

La idea del Imperio subsiste en la Edad Media apesar de una serie de crisis. A fines del siglo XI empezará una larga y violenta controversia sobre el Imperio, si es o no sólo un poder jurisdiccional colocado dentro del seno de la Iglesia. Las nuevas teorías políticas derivadas de Aristóteles, tenderán también a dislocar la idea Imperial; en el siglo XV escritores y publicistas hicieron surgir una crisis violenta de ideas jurídico-políticas hasta entonces prevalecientes, pero el Imperio como idea se mantuvo a través de todo este período, como parte integral y características del patrimonio cultural o institucional europeo.

"Si bien la teoría del Imperio va perdiendo fuerza, continua hasta el fin del período medieval. Mientras se continué considerando al Emperador como sucesor de César, otra especulación sobre forma o fin de gobierno, está condenada al fracaso."¹

Más tarde, veremos como el primer atlaso del estado moderno será obtenido no como un rechazo, sino como una imperialización de la monarquía feudal.

La teoría crítica del conocimiento de Ockham dio el golpe de muerte a la doctrina medieval de los universales; él dice que solo lo individual es real; y sólo lo universal requiere de explicación, por lo tanto, los universales no son reales y solo existen en la mente.

La doctrina política de Ockham parte de la creencia de que un estado en donde vivían los hombres debe ser natural, por lo que se regirá según la ley natural y la ley de Dios.

Todos los hombres tiene derecho de participar en la elaboración de las leyes, ya que es materia que les toca a todos, pero pueden delegar este derecho a ciertas personas, como por ejemplo, los príncipes. Sin embargo, al hacerlo así, no les entregan más que los derechos que ellos mismos poseen. El príncipe no puede excederse de estos derechos, ni puede hacer cosas contrarias al derecho natural o al divino. En otro caso entra en juego el derecho de resistencia de quienes han delegado sus poderes en él. Ockham, dice que el Estado y sus leyes no dependen de la religión, y de que el príncipe tiene, en consecuencia, que proteger a los incrédulos como a los fieles. Aquí parece haber un tanto de tolerancia.²

La característica principal del proceso medieval, es su lentitud y contra ella, desde la mitad del siglo XIII, se iniciaron reformas conducentes a obtener una mayor rapidez en cualquier tipo de procedimiento, pero aún, no se vislumbran antecedentes como tales de los medios de impugnación.

1.4 ETAPA DE TRANSICION

Las sociedades europeas en el siglo XVI se han representado a veces como estáticas y basadas en una economía que ignoraba el progreso. Sociedades feudales, señoriales, artesanas, cuyo horizonte era local o regional y que sería el símbolo exacto del Inmovilismo; pero al mismo tiempo, se mostraba cuánto amplió el siglo XVI el proceso de transformación iniciado anteriormente, cuánto esta sociedad del Renacimiento, de la Reforma, de los grandes descubrimientos

¹ Weckmann,Luis;El Pensamiento Político Medieval y las bases para un nuevo Derecho Internacional. UNAM. México, 1950,pág.26.

² Trayectoria del Pensamiento Político,Fondo de Cultura Económica, México 1976,pág 95

del capitalismo comercial, de la pre-revolución industrial, fue una sociedad dinámica, en perpetua evolución, donde la movilidad permitía al más humilde aspirar al puesto más alto, donde las estructuras se transformaban y las situaciones privadas se alteraban día con día, donde las capas sociales se mezclaban y existía mucho progreso, expansión y tensión.

Las palabras corporación o colegio eran claves en esta sociedad de "ordenes" y de "cuerpos" como universidades, conventos, juntas, academias e incluso regimientos.

En el Renacimiento, la sociedad se basaba en las relaciones personales. El siglo XVI fue el de la burocracia de la administración, de los estados con sus "funcionarios", "comisarios" mandados por el Rey y, revocables a voluntad de este último.

Política y economía en el Renacimiento, son términos que forman una doble coyuntura, ya que según datos de historiadores, resulta difícil distinguir si la economía o la política tuvieron mayor influencia en esa época para su devenir histórico.

Las guerras de religión señalaron un desfase entre la organización feudal y la nueva economía capitalista.

La unidad de las clases oprimidas, tuvo reacción de los artesanos contra los nobles o mercaderes y de los obreros con sus patrones, de las ciudades contra los campos y de los campesinos contra los privilegiados.³

La debilidad del sentimiento nacional progresaba cada día. La fuerza de las clases oprimidas era muy débil, pues se trataba de clases urbanas cuyos efectivos eran irrisorios o bien, clases rurales cuya dispersión impedía los efectos en masa.

En Italia se instituyó la primera significación del Estado "moderno". En la segunda mitad del siglo XVI los llamados monarcómanos, al defender la libertad confesional, expusieron la opinión de que la relación entre monarca y pueblo debía considerarse como una relación contractual, oponiéndose únicamente a aquellos monarcas que se negaban a someterse al derecho divino y natural.

Los monarcómanos utilizaban los términos escolásticos tradicionales, pero la importancia e influencia de sus escritos, derivan una valoración nueva de las leyes positivas y las funciones del Estado. En su opinión el poder supremo del Estado residía en el pueblo.

³ Europa en el siglo XVI, Aspectos Económicos, Editorial Labor, España 1969, p. 186-204.

Bodino (1530-96) parlamentario y jurista, dá sin duda la exposición más madura de la teoría política del siglo XVI. Fue el primer tratadista moderno del derecho público que afirmó la indivisibilidad de la soberanía. Define al estado como una asociación de una serie de familias, gobernadas por un poder supremo y por la justicia, en la cual, la propiedad privada está separada de la estatal.

En esta etapa como en las anteriores, tampoco existían los medios de impugnación o de algún tipo de inconformidad en contra de actos de las autoridades, pero, los estados nacionales ya comenzaron a emanciparse de la autoridad monárquica del Rey como institución jurídica máxima y soberana. Una de las causas más poderosas que contribuyeron a ello, fue el cristianismo que sacudió la aplastante autoridad romana.

Estos diversos movimientos de liberación y de reacción contra las autoridades tradicionales, son fomentados también por el impacto perturbador de ciertos descubrimientos geográficos sensacionales, como lo fue el redescubrimiento de la redondez de la tierra, nuevos caminos hacia la India, viajes al nuevo mundo, etc.

Durante el Renacimiento, se observa la formación de estados nacionales, cristalizados en torno a una corona. Tanto el feudalismo como el anhelo por un nuevo imperio de occidente, bajo el poder mancomunado del Papa y del Emperador, desaparecen definitivamente.

Como vemos, no existía entonces algún medio de impugnación formal, pero sí se dan cambios trascendentales que motivan el surgimiento de los mismos, a través de una larga evolución de la historia universal.

1.5 EN LA MODERNIDAD

El feudalismo, el papado, el imperio y la etapa del renacimiento han sido los elementos históricos políticos que, en sus continuos razonamientos y conflictos han ido generando y perfilando gradualmente, la idea de un poder especial de mando correspondiente al Estado, tomado desde Bodino, la denominación de "soberanía", al expresar que el estado tiene un derecho de gobierno sobre una pluralidad de familias, dotado de un poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente del cual, se desprende que la soberanía no ha nacido en el tranquilo gabinete de los teorizadores, sino, en el campo candente de luchas políticas y de las polémicas institucionales históricas.

Al entrar la modernidad, el poder real se ha presentado victorioso en largas luchas sostenidas con los otros poderes contendientes. Entonces desaparecen las antiguas doctrinas según las cuales, el poder público recibía su autoridad del sistema jurídico imperial; por lo tanto, se le ha considerado en adelante, como independiente por ser un derecho original y propio.

La autoridad política estatal encarnada ya en el gobernante, encontró su propia designación cuando se acuña por primera vez, el término soberanía como la potencia absoluta y perfecta de la República.

En esta etapa, como en las anteriores, no existían aún medios de impugnación formal y jurídicamente hablando, pero seguía su paso la evolución de la historia y continuaban poco a poco los golpes bajos al poder, mismos que en nuestros días, se dan de forma totalmente institucionalizada y legitimada por la propia autoridad y el gobierno, bajo un ordenamiento jurídico específico.

1.6 ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El partido político, es un fenómeno relativamente reciente; en realidad no se asienta en la vida política de los estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas las encontramos en la Inglaterra del siglo XVII.

La confrontación entre el parlamento y la corona, dio lugar a las formas partidistas embrionarias. Simplificando, podemos decir, que en tomo al parlamento y en defensa de la capacidad de este para defender el interés de la burguesía emergente, se formó el grupo de los "Whigs" que pugnaban por la tolerancia en materia religiosa y por un incremento en la participación política.

En favor de los privilegios reales se organizaron los "Tories", integrantes en general de la aristocracia tradicional y beneficiarios de la autoridad indisputada del Rey.

La Revolución Gloriosa (1688), trasladó el centro de poder de la corona al parlamento y este, se convirtió en el campo de batalla entre "Tories" y "Whigs", que empezaron a actuar como formaciones partidarias. A partir de entonces, el sistema inglés ha sido tradicionalmente bipartidista. Su funcionamiento se asentó en la aceptación y tolerancias recíprocas y en un consenso generalizado, en cuanto a las bases de la actuación gubernamental.

El surgimiento de los partidos como actores en el escenario político, está íntimamente vinculado con el desarrollo del parlamentarismo como forma de gobierno.

En las primeras asambleas parlamentarias, se inició la formación de grupos de Diputados unidos por su afinidad ideológica; como cada uno de ellos contaba con simpatizantes y activistas que actuaban en sus respectivas circunscripciones electorales, se produjo la unificación de los comités de campaña en concordancia con la reunión de los Diputados en grupos parlamentarios.

Así, al aglutinamiento de un determinado número de miembros de la asamblea, correspondía el agrupamiento de sus respectivos seguidores que empezaron a formar organizaciones políticas estables, y con ello ya podemos vislumbrar un antecedente más parecido a las organizaciones políticas de nuestros días.

1.7 EPOCA CONTEMPORANEA

En términos generales, la soberanía constituye el supuesto fundamental del Estado, ya que, su caracterización específica o individualizadora le convierte en una entidad diferente de cuantas entidades se encuentran en su seno o frente a ella. Este supuesto, hace que el Estado guarde una posición esencialmente política y se determine como una entidad jurídica, cosas que sirven de base para el desarrollo de sus múltiples actividades en relación consigo mismo, con otras entidades públicas, con los individuos y, también con los demás estados que forman la comunidad internacional.

Así, vemos como los términos de soberanía, democracia, estado y partidos políticos se encuentran íntimamente ligados en nuestros días y posiblemente, partidos políticos como último concepto desarrollado por las sociedades modernas, se encuentren en su apogeo o bien en su decadencia.

La democracia como lo hemos visto anteriormente, tiene su nacimiento en Grecia, donde se pretende la mayor participación del pueblo en las actividades políticas. Ahora bien, existe una imagen clásica de la democracia y es la forma individualista, igualitaria, de control popular directo por medio de acuerdo y actividad racional ideal, derivado de pensadores revolucionario-democráticos tales como Locke y Rousseau.

En la actualidad, se exponen los nexos históricos de la democracia con los intereses de clase y con su propio irracionalismo, se deja al descubierto su poder concentrado en grandes asociaciones anónimas y de grupo, se evidencia el conflicto entre grupos y se proclama en voz alta el presagio de nuevas élites.

Como podemos observar, en esta etapa se manejan con mayor solidez los términos de soberanía, democracia y partidos políticos, por lo que consideramos pertinente dar una breve definición de cada uno de estos conceptos.

Soberanía.- "Consiste en la capacidad que tiene un pueblo de autodeterminarse, de acuerdo a sus normas jurídicas y para su propio beneficio, a través de los organismos públicos a los cuales el pueblo les confiere facultades para gobernarlo, tal y como sucede en nuestro país". (E. LLanos López)

Democracia.- "Etimológicamente hablando, ésta palabra proviene del griego "demos" = pueblo, y "cratos" = gobierno; es decir, el gobierno del pueblo. Este término está íntimamente ligado al de la soberanía, ya que si el propio pueblo se gobierna, quiere decir necesariamente, que es un pueblo soberano". (E. LLanos López)

Partidos Políticos.- "Los partidos políticos son entidades de interés público, y que la ley determina las formas específicas en que han de llevar a cabo sus funciones. Su fin es promover la participación del pueblo soberano en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizadores de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al poder público, de acuerdo a la Ley".(Constitución Política Mexicana, art. 41)

1.8 TEORIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Es necesario distinguir entre el surgimiento histórico del partido político como una forma institucionalizada de participación en los procesos electorales, o en la toma de decisiones en el seno de los parlamentos y el origen específico de cada partido político en particular.

Duverger hace una distinción entre los partidos políticos de "origen electoral y parlamentario" y los de "origen exterior", queriendo significar con ésta expresión que se forman fuera del sistema parlamentario. Esta clasificación parece poco útil y su autor reconoce que no es rigurosa y que resulta difícil distinguir con precisión entre unos y otros. Esto se debe a la confusión que se establece entre la aparición de los partidos en el marco de los sistemas políticos, que es simultánea al desarrollo del parlamentarismo que ya hemos descrito brevemente, con la génesis específica de distintas organizaciones políticas partidistas.

Generalmente, los partidos se constituyen a partir de formas de agrupación previa, que pueden ser de diversa índole, como son: sindicatos, agrupaciones agrícolas, clubes de discusión política, asociaciones de intelectuales, grupos estudiantiles y universitarios, logias masónicas, sectas religiosas, grupos de comerciantes o industriales, etc.

Independientemente de los orígenes organizacionales de los partidos, algunos autores han analizado las causas sociales que generan condiciones para la formación de partidos políticos.

Para algunos, los partidos surgen en ocasión de los procesos de modernización de los Estados, que incorporan las masas a la vida política haciendo la estructuración de estas más compleja. En estas condiciones, quienes desean llegar al poder o mantenerlo, deben asegurarse un determinado grado de apoyo popular; Palombara acerca de esta necesidad de apoyo público, "señala dos condiciones para que ocurra:

- a) Debe haber un cambio tal en las actitudes de los individuos frente a la autoridad, que prevalezca la creencia en el derecho que aquellos tienen de influir en el ejercicio del poder político.

- b) Una porción importante de la élite política dominante o una élite aspirante debe tratar de ganar el apoyo público a fin de apoderarse del poder político o mantenerse en él, aunque la gran mayoría no participe en la vida política.⁴

Algunos sociólogos políticos acentúan la importancia que tienen las crisis sociales en la formación de los partidos políticos. Dowse y Hughes analizan las crisis de legitimidad, de participación y de integración como causas de la formación de los partidos.

La crisis de legitimidad supone la necesidad de allegarse apoyos populares para justificar una posición constataría del orden vigente; supone un proceso de participación iniciada con la formación de pequeños grupos de teóricos o intelectuales que, a partir de una interpretación de necesidades colectivas, asumen la tarea de conducir y organizar a las masas.

La crisis de participación, aparece cuando nuevos grupos sociales formulan demandas que no son suficientemente atendidas, provocándose así, la necesidad de crear organizaciones políticas que canalicen esta participación y hagan posible que dichas demandas sean escuchadas; a diferencia de la crisis de legitimidad, se plantea un proceso inverso, que a partir de un movimiento social de masas, va creando la organización necesaria para su actuación política institucionalizada y permanente.

La crisis de integración se manifiesta cuando minorías étnicas, asentadas en un territorio específico, sienten la necesidad de organizarse políticamente; se refiere a una forma concreta de exigencia participativa fundada en las condiciones específicas de un grupo étnico, cultural o religioso, que se organiza para intervenir en la vida política.

El enfoque antes expuesto merece algunas observaciones. En primer lugar debe destacarse que los tres tipos de crisis a los que se refieren los autores, pueden resumirse en una sola: la de participación, con diferentes matices en cada caso.

En los tres casos, se trata de necesidades sociales de participación manifestadas de distintas maneras. Pero no es sólo la necesidad de participación la que da origen a los partidos políticos ya que la necesidad de estructuración u organización social y de segregación también influyen notoriamente.

La necesidad de participar implica un intento de integrarse en la vida política para tomar parte en ella y poder asumir las formas ya explicadas.

⁴ Pantoja Moran, David. El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1976, pág. 51.

La necesidad de estructuración que da origen a un partido político, se presenta cuando un régimen se constituye a partir de un movimiento nacionalista o revolucionario, que llega al poder después de una lucha armada y se encuentra ante la necesidad de organizar a las fuerzas sociales triunfantes.

La necesidad de segregación supone un sentimiento colectivo que propugna la separación territorial de una determinada comunidad. No se trata en este caso de un propósito de participar sino, por el contrario, de escindirse.

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN NUESTRO PAIS

2.1 EN LA COLONIA

En México en los primeros años del siglo XIX, se gestaban principios, ideologías y movimientos encaminados a lograr la independencia de toda una nación, integrada por el cúmulo de creencias, sentimientos y valores tales como la dignidad y la vida misma.

En el ámbito político, surgen corrientes antagónicas por el reflejo del bienestar en la lucha por la perpetuación de la Corona y de las desigualdades impuestas; o de la necesidad, influenciada por las ideas libertadoras e igualitarias, pugnando por una identidad existente pero cautiva. Aparecen en escena, hombres que trascienden a nuestros días no sólo por sus actos heroicos, sino por las instituciones que fomentaron con el fin de que sirvieran de aposento a sus postulados.

Instituciones importadas, ajenas a la realidad sociocultural de los pobladores, rigen la conducta de los mexicanos. Levantamientos independentistas aparecen en los diversos puntos cardinales del país; la lucha incesante y la convicción de los seguidores de la libertad; buscan instaurar en México una República Representativa Popular Federal.

La corona, es la síntesis de la libertad; la representación es la síntesis de un ideal. Bajo estos principios, los ciudadanos buscan ver representados sus intereses y solventadas sus necesidades, sueño inalcanzable bajo la rectoría de hombres ajenos al sentir social de los mexicanos. La institución de la representación es importada de España; el proceso para elegir a los representantes, desde entonces Diputados, reúne características geográficas de México y socioculturales del viejo continente.

Este es el panorama de una época en la que bajo un esquema legal, los ciudadanos eligen al gobierno que no los representa; más sin embargo, dicho esquema, constituye la base de las instituciones que a lo largo de cerca de dos siglos, han venido evolucionando y hoy reconocemos como nuestras instituciones electorales.

En esta etapa, en los reinos de Castilla y Aragón, encontramos el primer antecedente real de un tribunal de segunda instancia, donde se pueden hacer valer diferentes inconformidades; se trata del Real Consejo de Indias, integrado inicialmente, por consejeros, que representaban a cada una de las Ciudades de las Indias Occidentales. Posteriormente, Carlos I lo transforma en un tribunal compuesto por un Presidente y varios Consejeros, habla escribanos (especie de

secretarios); este Consejo era el más alto tribunal de apelación ante la Real Audiencia, en el que se autorizaba el nombramiento de algunos funcionarios y se revisaba los libros fiscales del Virrey.

En el siglo XVIII, desaparece el Real Consejo de Indias como autoridad fiscal y se nombra en su lugar una Secretaría Universal de las Indias, el Real Consejo sólo funcionaba como tribunal de apelación, mismo que posteriormente desaparece en su totalidad.

2.2 LA CONSTITUCION DE CADIZ

Es precisamente este ordenamiento un antecedente fundamental de análisis de la evolución legislativa de nuestras instituciones electorales, toda vez que, marcó la pauta de la organización de las elecciones a lo largo de los años. Aun siendo importado su texto e impuesta su observancia, no podríamos negar el hecho de que ordenamientos posteriores basaron su articulado en las disposiciones gaditanas.

Es así como, promulgada el 19 de marzo de 1812 en España y en México en el año de 1813, en su texto se regula la forma de celebrar las elecciones, específicamente, las bases para la elección de ayuntamientos, Diputados a cortes generales y Diputados a las cinco provincias existentes en ese entonces.

Se trata de una elección de tipo indirecta, no existen organismos electorales, no se levanta un padrón o censos de electores, el sufragio es secreto y se desarrolla en tres niveles:

- a) Juntas Electorales de Parroquia.- Presididas por el párroco del lugar, se elige al elector parroquial.
- b) Juntas Electorales de Partido.- Integradas por los electores parroquiales, se eligen a tres electores del partido por cada Diputado que correspondiera a la Provincia (un Diputado por cada 60 000 almas).
- c) Juntas Electorales de Provincia.- Reunidas en las capitales, integradas por los electores de partido, eligen a los Diputados de la provincia.

Las elecciones en los niveles de partido y de provincia son la segunda vuelta y por mayoría absoluta de votos.

2.3 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE CHILPANCINGO Y CONSTITUCION DE APATZINGAN

José María Morelos, en su lucha por la independencia, reunido con intelectuales criollos en el año de 1813, integra el Congreso de Chilpancingo, mismo que emite un reglamento en el que se establecen las bases para la elección de los Diputados que integrarían el Congreso de Anáhuac. Este documento constituye otra fuente importante de nuestros cuerpos normativos en materia electoral, ya que regula las elecciones de quienes después de deliberar por un período de más de cuatro meses, emitieran "Los Sentimientos de la Nación", inspiración de la nunca vigente Constitución de Apatzingán.

En el Reglamento para la elección de los Diputados al congreso de Chilpancingo, se conservó en gran medida el procedimiento electoral diseñado en la Constitución Gaditana:

- a) Los Diputados son electos a nivel de parroquia, nombrando a uno sólo por Provincia, sin vincular tal número a la población.
- b) En caso de que alguna provincia no estuviera representada, entonces, Morelos tenía la facultad de nombrar a algún "ilustre, fiel y laborioso", quien necesariamente tenía que ser ratificado por su provincia de origen.
- c) Varía la calidad de la votación en las Juntas de Partido y de Provincia, antes absoluta, ahora relativa.

En la Constitución de Apatzingán, aparecen elementos de mayor trascendencia en cuanto a sufragio se refiere:

- a) La universalidad del sufragio y la calidad de elector al cumplir los dieciocho años de edad, más sin embargo, en realidad se trataba de un voto restringido a aquellos "adheridos a la causa de la independencia, con empleo y con un modo honesto de vivir".
- b) Los requisitos para poder aspirar a cargo de representación son la sapiencia y la probidad, desapareciendo la capacidad económica o rentística que exigía la Constitución de Cádiz.

³ García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988, México 1988, Adeo Editores, pag. 57.

2.4 EN LA INDEPENDENCIA

Continúa la pugna por la independencia; la Constitución de Apatzingán nunca fue reconocida por la corona y no es sino hasta el año de 1821, cuando como resultado del Plan de Iguala, se propone en México la Monarquía Constitucional Moderada como forma de gobierno depositada en Fernando VII, en algún Príncipe reinante o en otro individuo de la dinastía, designado por el Congreso.

Unos meses después Iturbide y el Virrey Juan Ruiz de Apodaca firman los Tratados de Córdoba, desconociendo a la corona y la condición de ser "miembro de la dinastía", a fin de acceder al poder.

Se instala el poder legislativo en una Junta Provisional de Gobierno, quien emite la convocatoria a Cortes del Imperio con fecha 24 de febrero de 1821, ordenamiento en el que se dan cambios importantes en materia política:

Se limitan las diputaciones a los sectores sociales, tales como comerciantes e industriales, entre otros, transformándose el Constituyente de 1822 en un órgano clasista o sectorial, pero que, sin embargo, contribuye a la formalización de la existencia de un México independiente.

Se aprueban diversas bases en las que se establece el Imperio como forma de gobierno, asumiendo el poder Agustín de Iturbide, quien al poco tiempo dimite bajo presión.

2.5 PLAN DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE MEXICO

El Congreso nombra a tres representantes en los que se depositaría el poder ejecutivo, en tanto se elabora el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana⁶, presentado el 16 de mayo de 1823, contemplándose principios tales como:

- a) El reconocimiento de la soberanía en los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo;
- b) La República Representativa y Federal como forma de gobierno de la nación; y
- c) El poder Legislativo se depositaría en el Congreso Nacional y el Senado; y el Ejecutivo en tres individuos.

⁶ Los Derechos del Pueblo Mexicano, México XLVI Legislatura de la H.Cámara de Diputados, México 1987, pág. 94.

2.6 DE LA CONSTITUCION DE 1824 A LA LEGISLACION EN MATERIA ELECTORAL EN 1830

España no accedía a su derrota, por lo que desconoce y anula los Tratados de Córdoba y todos sus actos derivados.

Distintas corrientes ideológicas, contienden por el acceso al poder, pero lo hacen ya de una manera organizada; unos hablan de verdaderos partidos políticos, otros, de logias masónicas. Aparecen los Iturbidistas, los republicanos-insurgentes y los borbonistas; los primeros en su mayoría militares y criollos, un tanto cuanto conservadores; los segundos, insurgentes, ex-diputados de Chilpancingo y uno que otro criollo, con ideas filosóficas de la Revolución Francesa; los terceros, en su mayoría españoles, en contra de la Independencia.

Si de logias se tratara, aparecen la de los Yorkinos y la de los Escoceses; la primera, integrada por liberales y federalistas en busca de la instauración de una República Federal; la segunda, conformada por militares, españoles y miembros de las clases privilegiadas, pugnando por la implantación de la monarquía borbónica en un régimen Republicano-Centralista.

Estamos en una etapa de nuestra historia en la que el pueblo confía en sus representantes y aún lucha por su seguridad y sobre todo, por la estabilidad de su gobierno; éste último, era quien debía garantizar y velar por los derechos del individuo y de la colectividad. Las provincias se preocupan más por las cuestiones locales que las generales; el federalismo abre ya las puertas de la organización de una república que, fue la respuesta política adecuada a las circunstancias prevalecientes en las primeras décadas del siglo pasado, y su significado ahondó en la vida social de México, que hasta 1857 fue una permanente batalla entre liberales y conservadores.

2.7 1823 : AÑO DEL PRIMER CONSTITUYENTE

Especial importancia representa para nosotros el Congreso Constituyente de 1823, ya que su instalación fue posible por la sujeción de la elección de sus integrantes a las normas de las bases para las elecciones del nuevo Congreso.

El desarrollo de las elecciones se llevaba a cabo a los mismos tres niveles, variando su denominación:

- a) Juntas Primarias o Municipales (antes de Parroquia)
- b) Juntas Secundarias (antes de Partido); y
- c) Juntas de Provincia.

En las Juntas Primarias, los ciudadanos residentes o vecinos del Municipio emiten, oralmente por lo general, su voto por el elector primario por cada 500 habitantes. Esta elección es calificada por la Junta Secundaria.

Una vez instalada la Junta Secundaria, se elige a un Secretario y a dos Escrutadores (esta última, calificada por tres miembros de la propia Junta), para fungir como Colegio Electoral de la elección de los electores primarios. Se obliga a hacer entrega de copia del acta electoral a los electores secundarios y a quien funja como Presidente de la Junta.

Las Juntas Secundarias se integran por los electores primarios, quienes de manera secreta emiten su voto por el elector secundario por el que se inclinen. Se exige una mayoría absoluta y una segunda vuelta; en caso de empate, se decide a la suerte, entre los dos contendientes con mayor número de votos.

Las Juntas de Provincia se integran por los electores secundarios, quienes siguiendo con el mismo procedimiento descrito para las Juntas Secundarias, eligen a un Diputado por cada 50,000 almas.

2.8 CONSTITUCION DE 1824

Instalándose el Congreso Constituyente el 7 de noviembre de 1823, en enero de 1824, aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, estableciéndose el régimen federal como forma de gobierno. Después de casi medio año de discusiones, el 3 de octubre del mismo año, se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, tomando posesión al día siguiente Guadalupe Victoria como Presidente Constitucional de la República y como Vicepresidente Nicolás Bravo.

En la Constitución de 1824, se contienen principios básicos que valdría la pena retomar. Se adopta como forma de gobierno la de una República Representativa Popular Federal; se establece el bicameralismo, depositando al Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Cámara de Diputados.-

Integrada por representantes elegidos de manera indirecta cada dos años por los ciudadanos de los Estados. Es electo un Diputado por cada 80 000 almas o por una fracción que rebase de cuarenta mil y, un Diputado suplente por cada tres propietarios correspondientes a cada estado.

Los requisitos constitucionales exigidos para poder ser Diputado son: el de la edad de 25 años cumplidos y el de 2 años de vecindad o ser nativo aún y con vecindad en otro estado del que se trate. Los nacidos fuera del territorio que aspiraran a la diputación, deberán tener además, 8 años de vecindad en él, 8 000 pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o una industria que les produzca 1 000 pesos anuales.

Cámara de Senadores.-

El Senado se compone de dos miembros por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, renovado por mitad cada dos años.

Los requisitos para poder ser Senador, son los mismos exigidos para los Diputados, con excepción del de la edad, que aumenta a treinta años cumplidos.

Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.-

Tanto el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como el Vicepresidente, el primero de septiembre del año anterior al de la sucesión, son electos de manera indirecta y por mayoría absoluta de votos, por las Legislaturas de cada Estado.⁷

El 6 de enero posterior a la elección, es decir, tres meses después, se abren y leen en presencia de las dos Cámaras reunidas, los testimonios del acta de la elección, enviados previamente al Presidente del Consejo de Gobierno, si ya se hubiesen recibido por lo menos las tres cuartas partes de los testimonios de las Legislaturas de los Estados.

Concluida la lectura de los testimonios, los Senadores se retiran, integrándose una comisión por un Diputado de cada Estado representado hasta ese momento, para dar cuenta del resultado de la elección.

Se establecen además, normas básicas como los principios de autocalificación, toda vez que cada Cámara califica las elecciones de sus miembros, y resuelve las dudas que ocurrieran sobre ellas, y el principio de heterocalificación, para la elección presidencial, toda vez que es la Cámara de Diputados la que califica dicha elección y enumera los votos.

Se obliga a las Juntas Electorales y a las Legislaturas de los Estados, por conducto de su Presidente, a enviar al Consejo de Gobierno testimonio en forma, de las actas de las elecciones de los Diputados, de Senadores, de Presidente y Vicepresidente, respectivamente, en pliego certificado, y a participar a los elegidos su nombramiento por un oficio que les serviría de credencial.⁸

⁷ Artículo 79 de la Constitución de 1824.

⁸ Artículo 17 de la Constitución de 1824.

La reglamentación de las elecciones correspondía en ese entonces a los estados y territorios, ya que una vez instaurada la República Federal, aquellos gozaban de plena autonomía para legislar, en primer término su constitución y luego, la reglamentación a la misma.

Se puede concluir entonces, que a partir de la vigencia de la Constitución de 1824 y hasta 1836, no surgen nuevas leyes electorales federales, debido a la autonomía con que gozan las provincias para legislar en la materia, continuando así vigentes las mismas reglas de las bases para la elección del Constituyente de 1824.⁹

En el año de 1826, se emite un Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados, a través del cual, se establece que el Distrito Federal contase con dos representantes ante la Cámara de Diputados del Congreso General.

2.9 LEGISLACION ELECTORAL EN 1830

En la primera sucesión presidencial en el año de 1829, resulta ganador Manuel Gómez Pedraza por el voto de once de las dieciocho legislaturas provinciales. Vicente Guerrero asume el poder a la fuerza, siendo reconocido por el Congreso, quien anula las elecciones. Continúa la lucha, insurrecciones y levantamientos hasta que el Congreso repara su error, declarando que Vicente Guerrero estaba imposibilitado legalmente para gobernar. En enero de 1830, asume la Presidencia Anastasio Bustamante, período durante el cual se emiten las Reglas para Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República.

En dicho ordenamiento, se observan aspectos novedosos en contraste con la Ley Electoral de 1823.

Aparece un antecedente del empadronamiento. El ayuntamiento designa a un comisionado por manzana o por sección, con el objeto de que un mes antes de la elección, entregara a los ciudadanos con derecho a votar, un documento que se utilizaría como identificación y como boleta electoral el día de la elección.

Se establecen ya algunos medios de impugnación que los ciudadanos pueden hacer valer por no haber sido considerados, indebidamente, ciudadanos con derecho a votar.¹⁰

⁹ García Orozco, Antonio; Ob. cit., pág. 5.

¹⁰ López Moreno, Javier; La Reforma Política en México, México 1979, Centro de Documentación Política A.C. pág. 39.

La Integración de las Juntas Primarias se hace tomando en cuenta las manzanas del distrito, sección o territorio, eligiéndose exclusivamente a un elector primario.

En las Juntas Primarias se elige al Presidente y a cuatro Secretarios de la misma, de entre los primeros ciudadanos que hubieren acudido a votar. Los secretarios están facultados para revisar la lista de electores cuando el ciudadano les entregue su boleta. Ningún ciudadano puede votar fuera de su manzana.

Las Juntas Secundarias, se integran por todos los electores primarios quienes eligen por mayoría absoluta de votos y por votación a segunda vuelta, a dos Diputados por distrito y a uno por territorio.

2.10 CENTRALISMO

Después de dimisiones, interinatos y lucha armada, asume el poder Antonio López de Santa Anna, y como Vicepresidente Valentín Gómez Farías, quienes alternándose el poder gobernaron durante un período en el que el poderío de la Iglesia exigió el inicio de una reforma que buscaba someter al Imperio del derecho las relaciones entre la Iglesia y el estado, redistribuir la riqueza, principalmente, la representada por los bienes inmuebles, y circular los capitales estancados en manos muertas, manejados por la Iglesia y la burocracia confundida con la oligarquía.¹¹

Gómez Farías, reformista por excelencia, se enfrentó a Santa Anna, cuando intentó derogar las disposiciones puestas en práctica por él; al oponerse, el Congreso es disuelto por decreto en el que se obligaba al incumplimiento de estas reformas.

2.11 LAS SIETE LEYES

En el año de 1834 se convoca a la instalación de un nuevo congreso, el cual, una vez en funciones, en abril del siguiente año (1835) "interpretó" su facultad para reformar la Constitución de 1824, declarándose en Órgano Constituyente, aprobó las Bases para la Nueva Constitución que establecían un régimen de gobierno centralista. Posteriormente, se expidieron escalonadamente las Siete Leyes del Régimen Centralista, la primera el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes, el 29 de diciembre de 1836, reasumiendo el poder, nuevamente Anastasio Bustamante en abril de 1837.

Estas 7 leyes establecían lo siguiente:

- a) La ciudadanía depende de la renta anual de las personas.
- b) Se vuelven a reconocer los fueros eclesíásticos y militar.

¹¹ Los Derechos del Pueblo Mexicano, Ob. cit. pág. 107.

- c) Se establece la obligación de ciudadanos a empadronarse.
- d) Se crea el Consejo de Gobierno, integrado por trece miembros, de los cuales dos son eclesiásticos y dos militares.
- e) Elección de Senadores.

La Cámara de Diputados, la Junta de Ministros (Ejecutivo) y la Suprema Corte de Justicia, envían por separado una propuesta de Senadores a las Juntas Departamentales, mismas que votan y envían a la Cámara de Diputados el acta correspondiente, para hacer el cómputo y declaración.

La Cámara de Senadores es renovada por mitad cada tres años y su elección es calificada por el Supremo Poder Conservador.

- f) Elección del titular del Supremo Poder Ejecutivo.

La Cámara de Senadores, la Suprema Corte de Justicia y el Ejecutivo (en Junta de Ministros), envían a la Cámara de Diputados una terna para que, de entre las tres, elija a una y la envíe a las Juntas Departamentales para su votación. Las Juntas Departamentales remiten a la Cámara Baja sus resultados para que declare Presidente electo a quien hubiere obtenido mayor número de votos.

- g) Elección del Supremo Poder Conservador.

Se integra por cinco miembros, dejando el Poder uno de ellos cada dos años. Cada Junta Departamental envía una lista a la Cámara de Diputados; esta última elige a una terna, enviándola a la Cámara de Senadores, quien tiene la última palabra.

2.12 LEGISLACION EN MATERIA ELECTORAL DE 1836

Con fecha de 30 de noviembre de 1836, se publicó la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los individuos que componían las Juntas Departamentales, únicos cargos de elección popular ahí contemplados de la siguiente manera:

I Elección de diputados.

- a) En cada Departamento se elige a un diputado por cada 150,000 habitantes, renovándose la Cámara por mitad cada dos años.

b) En el mes anterior a la elección, un comisionado designado por el Ayuntamiento, levanta el padrón por sección (ya no por manzana), entregando a cada elector con derecho a votar, la boleta que le sirviera de identificación el día de la elección.

- Juntas Primarias: Eligen a un Compromisario (antes elector primario);
- Juntas Secundarias: Se integran por los Compromisarios reunidos en las cabeceras, quienes eligen a un elector de partido por cada 10 000 personas; y
- Juntas Departamentales: (antes de provincia) Califican la elección de sus propios miembros y eligen por mayoría absoluta y voto secreto, a los Diputados.
- Esta elección es calificada por la Cámara de Senadores, desapareciendo así, el sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados.

c) Se establece el sistema de medios de impugnación, distinguiéndose tres tipos: el de reclamación, el de protesta y el de queja. El de reclamación, por no haber recibido la boleta; el de protesta, por haber entregado la boleta ilegalmente; y, el de queja, que se hace valer ante una Junta Especial, en contra de la resolución recalda a la reclamación o a la protesta.

II Elección de los miembros de las Juntas Departamentales.

Cada Junta Departamental se integra por siete miembros, electos a través del mismo procedimiento seguido para la elección de Diputados.

Finalmente, después de la alternancia en el poder entre Santa Anna y Bustamante, así como la incesante lucha, en el año de 1841 se firmaron las Bases de Tacubaya, por las que cesaron sus funciones los Poderes Ejecutivo y Legislativo, integrándose una Junta por dos Diputados de cada departamento, con el objeto de elegir al nuevo Presidente de la República y convocar al Congreso Constituyente.

2.13 CONSTITUYENTE DE 1842 Y BASES ORGANICAS DE 1843

Santa Anna fue designado por la Junta como Primer Mandatario, quien el 10 de diciembre de 1841, emitió la Convocatoria del Congreso Constituyente, ordenamiento en el que regresó a las bases electorales previstas en la Ley del 30 de noviembre de 1836, disminuyendo la población por Diputado a elegir, de 150 000 habitantes a 70 000.

El Congreso Constituyente de 1842, presentó diversos proyectos de Constitución que pretendían regresar al sistema republicano, representativo y popular, sin embargo, ante el fracaso fue disuelto instalándose en su lugar la Junta Nacional Legislativa (Junta de Notables), quien emitió en el mes de junio de 1843 las Bases Orgánicas de la segunda Constitución Centralista, transformándose el régimen de gobierno de una manera importante:

- a) Desaparecen el Supremo Poder Conservador.
- b) La Cámara de Senadores se integra por miembros electos directamente (labradores, comerciantes, mineros, abogados y fabricantes) y por miembros natos vitalicios (militares, arzobispos). Las Asambleas Departamentales eligen a las dos terceras partes de los Senadores y la parte restante, es elegida por la Cámara de Diputados, por la Suprema Corte de Justicia y por el Presidente de la República.
- c) Los Gobernadores son designados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales.
- d) El Presidente es elegido por las Asambleas Departamentales.

Como consecuencia de las Bases Orgánicas, se emite el Decreto que declara la forma y días en que deban celebrarse las elecciones para el futuro Congreso, ordenamiento que repitió el procedimiento electoral previsto en la Ley del 30 de noviembre de 1836 para la elección de Diputados.¹²

Una vez que asumió el poder el General Mariano Paredes, el 27 de enero de 1846 expidió un Decreto por el cual, las 160 diputaciones de ese entonces, serían distribuidas entre las clases dominantes, de la siguiente manera:

SECTORES	NO. DE DIPUTADOS
Propiedad rústica y urbana.	30
Industria Agrícola y Comercio	20
Minería (por elección directa)	14
Industria Manufacturera	14
Profesiones Liberales	14
Magistratura	10
Clero	20
Ejército	20
TOTAL	160

¹² García Orozco, A., Ob. cit., pág. 7.

Aquellos ciudadanos que no pertenecieran a las clases sociales antes transcritas, no podían votar y se aumentó la edad de los electores a los veinticinco años.

2.14 ACTA CONSTITUTIVA Y REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1824.

Al intentar Nicolás Bravo reestablecer las Bases Orgánicas, Mariano Salas junto con el Plan de la Ciudadela en agosto de 1846 llama al reestablecimiento del federalismo, para lo cual era necesaria la formación de un nuevo Congreso, cuyos representantes serían electos de acuerdo a la Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente de 1823, reestabliéndose la vigencia de la Constitución del 24, en tanto el Congreso elaboraba una nueva. Regresa al poder Santa Anna, junto con Gómez Farías, quedando este último a cargo del mismo durante unos meses y demostrando sus aptitudes "reformistas" en contra del clero.

El Congreso, preocupado por la situación que imperaba en el país, entre otros, la guerra de México contra los Estados Unidos, se vió presionado también por la tarea encomendada de reformar la Constitución del 24, en un principio, pensó únicamente en reestablecerla, sin embargo, en mayo de 1847, promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824 en la que se otorgaba la ciudadanía a los veinte años, a aquellos que tuvieran un modo honesto de vivir y no hubieren sido condenados en proceso legal a una pena infamante y, por primera ocasión, se contemplan los derechos de asociación política y de petición.

2.15 CUATRO ORDENAMIENTOS ELECTORALES

Con fecha 3 de junio de 1847, Santa Anna, de regreso en el poder promulgó la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, retomando las normas de la Ley Electoral de noviembre de 1836, adaptando exclusivamente las fechas en que debían de celebrarse las elecciones.¹³

Después de que México perdió parte de su territorio, en el año de 1848 asume el poder José Joaquín Herrera, quien durante su gobierno promulga tres ordenamientos electorales: Ley de Elecciones de los Supremos Poderes (15 de mayo de 1849), Ley sobre Elecciones de Ayuntamientos (19 de mayo de 1849) y Bases para Elecciones de Presidente de la República y Senadores (13 de abril de 1850).

2.16 LA REFORMA Y LA CONSTITUCION DE 1857

La iglesia, los conservadores y los ricos, se oponían al estado de derecho, mientras los liberales, cansados de la dictadura de más de treinta años de Santa Anna, continuaron luchando por su libertad y no es sino hasta el 1o. de marzo de 1854, cuando se proclamó el Plan de Ayulla reformado el 11 de marzo del mismo año, a través del cual, se logró la salida del país de Santa Anna, quien

¹³ García Orozco A., Ob.cit., pág 8

entregó su renuncia en Veracruz el 13 de agosto de 1855, dirigiéndose al extranjero. En este Plan participaron hombres ilustres, liberales por convicción, entre los que destacaron Florencio Villarreal, Ignacio Comonfort, Tomás Moreno, Eulogio Romero y Juan Alvarez. De entre sus disposiciones, se pretendía desconocer el gobierno de Santa Anna, nombrar a un General en Jefe como Presidente Interino de la República, convocando a una Junta y a un Congreso extraordinario, sujetándose a las bases de la Ley expedida con igual objeto en el año de 1841, misma que retomaba las bases de la ley electoral del 30 de noviembre de 1836.¹⁴

2.17 ESTATUTOS PROVISIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA

Designado Juan Alvarez como Interino, convocó al Congreso Constituyente, el cual formalmente se instaló el 18 de febrero de 1858, designando Presidente Sustituto a Ignacio Comonfort quien el 15 de mayo del mismo año (1858) decretó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana destacando lo siguiente:

- a) Se establece la edad de dieciocho años para votar;
- b) Se obliga a los ciudadanos a inscribirse en el padrón de la municipalidad; e
- c) Incluye a los eclesiásticos en el derecho activo y pasivo del voto.

2.18 LA CONSTITUCION DE 1857

Como resultado de la Revolución de Ayutla, el 5 de febrero de 1857, fue sancionada y jurada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Asamblea Constituyente estuvieron representados tres partidos políticos: el conservador, el moderado y el liberal. Dentro de este último, se encontraban las grandes figuras del Congreso (como Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ignacio Vallarta, León Guzmán, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo e Ignacio Ramírez), quienes dieron a la Constitución que estaban elaborando las características de su pensamiento individualista y liberal.¹⁵

Su texto introdujo cambios significativos en la vida política del país tales como:

- a) Se consideraron en sus artículos 8o. y 9o. los derechos de petición y de asociación política.

¹⁴ IDEM.

¹⁵ O.Rabasa, Emilio y Caballero, Glona, Antecedentes Históricos de la Constitución de 1917, Mexico LV Legislatura de la H.Cámara de Diputados, pag 21

- b) Se incluyeron como prerrogativas del ciudadano, el votar en las elecciones y ser votado para todos los cargos de elección popular.
- c) La calidad de ciudadano se adquiere a los dieciocho años, pero para ejercer un cargo de elección, se exigen los veinticinco; ser mexicano en ejercicio de sus derechos; vecino del estado o territorio que lo postulase y, no ser eclesiástico.
- d) Para ser Presidente se exige ser mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años, residir en el país al tiempo de la elección y, no ser eclesiástico.
- e) Se restablece el sistema unicameral, desapareciendo la Cámara de Senadores.
- f) Desaparece la Vicepresidencia.
- g) El sufragio se considera universal e igualitario, desde un punto de vista social, discriminatorio para las mujeres.
- h) El sistema de elección continúa siendo indirecto, pero en primer grado.

2.19 LEY ORGANICA ELECTORAL DE 1857

Algunas de las disposiciones constitucionales calificadas como "liberales", crearon un enorme descontento entre los conservadores, presionando a Comonfort hasta el punto de darse un auto-golpe el 17 de diciembre de 1857, clausurando el Congreso y encarcelando al entonces Presidente de la Suprema Corte Benito Juárez y al Presidente del Congreso, Isidro Olivera. Félix Zuloaga, apoyado por Comonfort, lo desconoce como Presidente, asumiendo el cargo, electo por los conservadores.

Comonfort ordena la libertad de Juárez, quien en Guanajuato, el 19 de enero de 1858, a través de un Manifiesto, asume la Presidencia de la República de manera provisional. Así da comienzo la Guerra de los tres años. "Las banderas de los dos grandes grupos políticos quedaron bien precisadas y definidas. Los liberales tenían como base la legalidad constitucional y las reformas, y como apoyo los grandes sectores de la población y los gobiernos de los Estados defensores del Federalismo. Los conservadores se sustentaban en las ideas de mantenimiento de fueros, inmutabilidad del orden económico y social, conservación de los privilegios eclesiásticos y militares y la creación de un régimen central tradicionalista; como sostén tenían al ejército, al clero y a la aristocracia".¹⁸

¹⁸ López Moreno, Javier, Ob.cit., pág.41

- b) Se incluyeron como prerrogativas del ciudadano, el votar en las elecciones y ser votado para todos los cargos de elección popular.
- c) La calidad de ciudadano se adquiere a los dieciocho años, pero para ejercer un cargo de elección, se exigen los veinticinco; ser mexicano en ejercicio de sus derechos; vecino del estado o territorio que lo postulase y, no ser eclesiástico.
- d) Para ser Presidente se exige ser mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años, residir en el país al tiempo de la elección y, no ser eclesiástico.
- e) Se restablece el sistema unicameral, desapareciendo la Cámara de Senadores.
- f) Desaparece la Vicepresidencia.
- g) El sufragio se considera universal e igualitario, desde un punto de vista social, discriminatorio para las mujeres.
- h) El sistema de elección continúa siendo indirecto, pero en primer grado.

2.19 LEY ORGANICA ELECTORAL DE 1857

Algunas de las disposiciones constitucionales calificadas como "liberales", crearon un enorme descontento entre los conservadores, presionando a Comonfort hasta el punto de darse un auto-golpe el 17 de diciembre de 1857, clausurando el Congreso y encarcelando al entonces Presidente de la Suprema Corte Benito Juárez y al Presidente del Congreso, Isidro Olvera. Félix Zuloaga, apoyado por Comonfort, lo desconoce como Presidente, asumiendo el cargo, electo por los conservadores.

Comonfort ordena la libertad de Juárez, quien en Guanajuato, el 19 de enero de 1858, a través de un Manifiesto, asume la Presidencia de la República de manera provisional. Así da comienzo la Guerra de los tres años. "Las banderas de los dos grandes grupos políticos quedaron bien precisadas y definidas. Los liberales tenían como bases la legalidad constitucional y las reformas, y como apoyo los grandes sectores de la población y los gobiernos de los Estados defensores del Federalismo. Los conservadores se sustentaban en las ideas de mantenimiento de fueros, inmutabilidad del orden económico y social, conservación de los privilegios eclesiásticos y militares y la creación de un régimen central tradicionalista; como sostén tenían al ejército, al clero y a la aristocracia".¹⁶

¹⁶ López Moreno, Javier, Ob. cit., pág. 41

Una vez que Juárez se instala en Guanajuato, convoca al Congreso de la Unión para expedir las "Leyes Orgánicas de la Constitución", promulgándose, el 12 de febrero de 1857, la Ley Orgánica Electoral, la cual estableció lineamientos distintos en cuanto a la organización de las elecciones:

- a) La división territorial se hace en distritos electorales, determinados por los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, así como por los Jefes Políticos del Territorio.
- b) Los Ayuntamientos se dividen por secciones y por cada sección se elige a un elector.
- c) Reunidos los electores en la cabecera de distrito, eligen a los Diputados.
- d) El comisionado encargado del levantamiento del padrón electoral es designado por el Presidente Municipal. De entre sus atribuciones, entrega a los electores la boleta electoral, que a su vez sirve de identificación.
- e) En materia recursal, los electores tienen el derecho de reclamar su no inclusión en el padrón ante el mismo comisionado o bien, interponer su queja ante la mesa directiva de casilla el mismo día de la elección.
- f) La mesa directiva de casilla se integra por un Presidente, dos Secretarios y dos Escrutadores.
- g) El voto se convierte en secreto, toda vez que el elector escribe en el reverso de la boleta el nombre del candidato por el que vota y deposita el documento en una urna.
- h) Una vez concluida la votación, los resultados se vacían en las listas de escrutinio, declarando electo a quien hubiese obtenido la mayoría simple de los votos.
- i) Los expedientes de elecciones integrados por las boletas, las listas de escrutinio y copias de las actas, son enviados a las Juntas de Distrito.
- j) Las Juntas de Distrito se integran con los electores primarios, quienes a través de dos Comisiones califican su propia elección y posteriormente, por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto eligen a los Diputados. Copia del acta se envía al Congreso y al Gobierno del Estado.

- k) Para la elección de Presidente de la República se sigue el mismo procedimiento, celebrándose dicha votación al día siguiente de la de Diputados.

En este período, en el que sucesivamente fueron promulgándose las Leyes de Reforma (1859- 1861), después de años de lucha y cambios de sede de los Poderes de la Unión, Juárez resulta reelecto como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 1861. Sin embargo, los conservadores, valiéndose de las deudas económicas del Gobierno Mexicano con algunos países del extranjero deciden "pedir ayuda a Francia", país que tras una primera derrota en el año 1862, al año siguiente logra que Juárez abandone la capital. Una Junta de Gobierno de carácter provisional deposita el gobierno en una Regencia, órgano que decreta como forma de gobierno la de una Monarquía con Emperador Católico con derecho a la herencia y con la bendición del Papa: Maximiliano arriba a México el 28 de mayo de 1864.

Continúa la dualidad en el gobierno, Juárez y Maximiliano, ambos en el poder. A pesar que en el año de 1865 concluye el período de mandato constitucional de la Presidencia de Juárez, mediante Decreto, se prolongó su período Gubernamental "hasta que las circunstancias permitiesen la elección del Presidente"¹⁷. Así prevaleció la situación política en México hasta el 15 de julio de 1867, fecha en la que Juárez regresa a la Ciudad de México.

2.20 REFORMAS ELECTORALES

Se lanza la Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes el 14 de agosto de 1867, instrumento de carácter plebiscitario en busca de la "autorización" de la formación de un Congreso Constituyente para reformar la Constitución. Dicha propuesta no fue aceptada.¹⁸ Se convoca a elecciones para la Presidencia de la República y para Diputados, resultando de nueva cuenta triunfador Juárez para ejercer su mandato en el período de 1867 a 1871. El 5 de mayo de 1869, se expidió la Ley que modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral, estableciendo como impedimento para poder ser representante el haber "servido a la Intervención o al llamado Imperio".

En el mes de mayo de 1871 se publica el Decreto que Reforma la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, en el cual, encontramos cambios sustanciales en materia de procedimiento electoral entre los que destacan:

- a) La mesa directiva de casilla es presidida por aquel miembro de Ayuntamiento que resulte electo por mayoría de votos.

¹⁷ Covarrubias, Ricardo: Los 87 Gobernantes del México Independiente, México 1968, Partido Revolucionario Institucional, pág. 20.

¹⁸ Sánchez Bríngas, Enrique: La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, México 1967, Editorial Porrúa, pág. 78-79.

- b) Los comisionados encargados del empadronamiento deben ser originarios de la sección electoral que les corresponda.
- c) Se establecen sanciones por incumplimiento a la ley.
- d) Para las elecciones de Presidente de la República y de la Suprema Corte, en caso de que ninguno de los contendientes obtuviera una mayoría absoluta de votos, los miembros presentes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados harían la elección por mayoría absoluta.

En la contienda electoral de 1871 aparecen tres fracciones: Los Juristas, que apoyaban a Lerdo de Tejada y los Porfiristas. Ninguno de los tres candidatos alcanza la mayoría absoluta exigida por la legislación electoral; es entonces cuando el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados elige a Juárez, quien asume la Presidencia en diciembre y muere siete meses después, el 18 de julio de 1872.

"A partir de la reelección de Juárez en 1871, reviviría un clima de violencia; estaban latentes los conflictos armados en la contienda política. Ya no serán los centralistas ni los conservadores quienes intenten la toma del poder por medio del golpe de estado, sino las fracciones dentro del grupo liberal. Sin embargo, a la muerte de Juárez tienen lugar elecciones; se busca al sucesor para el período 1872-1876. Compiten en la justa las dos figuras principales de liberalismo triunfante, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, pero, como el militar se había desprestigiado a consecuencia de su oposición fallida al gobierno de Juárez, Lerdo es electo en forma abrumadora."

El 23 de Octubre de 1872, se expide un Decreto de Reforma al artículo 34 de la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, estableciendo una serie de cargos públicos que impidiesen a los ciudadanos ser electos como diputados:

- Presidente de la República
- Secretarios de Despacho
- Magistrados de la Suprema Corte de Justicia
- Magistrados de Tribunales Superiores
- Jueces de Distrito y de Circuito
- Jueces de Primera Instancia
- Jefes de Hacienda Federal
- Comandantes Militares

- Gobernadores
- Secretarios de Gobierno
- Jefes Políticos
- Prefectos
- Subprefectos
- Jefes de fuerzas con mando

Durante el mandato de Lerdo de Tejada, el 13 de noviembre de 1874, fue modificada la Constitución, restableciéndose el Senado. El 15 de diciembre del mismo año, se expide un Decreto sobre la elección de Senadores, ordenamiento que siguió las bases establecidas para la elección de Diputados en la Ley Electoral de 1857 y sus reformas posteriores.

2.21 EL PORFIRIATO

Continuaron los políticos, el Plan y la Batalla de Tuxtepec obligan al entonces Presidente sustituto, José María Iglesias a abandonar el país. Asume el Poder Ejecutivo el jefe del ejército de Tuxtepec, el General Juan N. Mendoza, quien el 23 de diciembre de 1878 expide la convocatoria al pueblo mexicano para que elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión y, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

En este ordenamiento, se siguen las bases del procedimiento electoral de la Ley Electoral de 1857 y sus reformas de 1871. Resulta electo Porfirio Díaz, asumiendo la Presidencia el 5 de febrero de 1877.

2.22 REFORMAS ELECTORALES Y REELECCION

Díaz, ya maquinando su dictadura, el 5 de mayo de 1878 expide una Reforma Constitucional que permitiese la reelección, con la limitante de no ser posible en periodos consecutivos. Es entonces cuando en 1880 asume la Presidencia el General Manuel González y el 1o. de diciembre de 1884, Díaz es reelecto Presidente de la República, cargo que desempeñó, después de seis reelecciones hasta el 25 de mayo de 1911. Lo anterior fue posible gracias a la Reforma Constitucional de 20 de diciembre de 1890, que permitió la reelección indefinida.²⁰

²⁰ Sánchez Bringas, Enrique, Ob. cit. pag. 90.

El 18 de diciembre de 1901 se expidió una nueva Ley Electoral que continuó con las bases generales de la legislación de 1857, introduciendo exclusivamente modalidades en la delimitación de los distritos electorales y al nombramiento de Diputados propietarios y suplentes, a cargo del Colegio Electoral.²¹ En 1904 el período Presidencial aumentó a seis años y se restableció la Vicepresidencia.

2.23 EN LA REVOLUCION MEXICANA

El descontento por Díaz y su dictadura acrecentaba; la corriente liberal cada día adquiría mayor fuerza en su lucha por la democracia y libertad electoral a través del sufragio. Aparece Madero y la Sucesión Presidencial de 1910, obra publicada en 1908, en búsqueda de la reorganización de los partidos políticos y la vida democrática, sus dos principios: Libertad del Sufragio y la No Reelección, posteriormente lemas del partido antirreleccionista, el cual en la contienda electoral de 1910, se fusiona con el partido democrático.

El 4 de octubre de 1910 el Congreso de la Unión reelige a Porfirio Díaz como Presidente y a Ramón Corral como Vicepresidente. Los antirreleccionistas reclaman la nulidad de los comicios y ante la negativa, Francisco I. Madero el 5 de octubre suscribe el Plan de San Luis, desconociendo el gobierno del General Díaz y señalando la fecha de inicio del movimiento revolucionario: 20 de noviembre del mismo año. El 25 de mayo de 1911 Porfirio Díaz renuncia, abandonando el territorio nacional.

2.24 LEGISLACION ELECTORAL DE 1911

Una vez Madero en la Presidencia, el 18 de diciembre de 1911 expide una Ley Electoral innovadora y revolucionaria, tal y como era el momento, de entre sus disposiciones, destacan las siguientes :

- a) **Por primera vez se regula la constitución y funcionamiento de los partidos políticos en un texto legal, considerándolos como sujetos de derecho.**
- b) **Para constituir un partido político es necesaria su fundación en asamblea con un mínimo de 100 miembros; contar con una Junta Directiva que los representara; establecer un programa político, difundirlo a través de publicaciones periódicas y protocolizar la Asamblea Constitutiva.**
- c) **Las candidaturas deben ser registradas por lo menos un mes antes de las elecciones, así como el nombramiento de representantes para los colegios municipales sufragáneos y para los distritos electorales.**

²¹ IDEM.

- d) La elección continúa siendo indirecta en primer grado.
- e) Cada dos años, los gobernadores de los estados y las primeras autoridades políticas del Distrito y Territorios, realizan la división territorial en distritos y colegios municipales y sufragáneos.
- f) Se elige por cada 500 habitantes un elector. Los Colegios Municipales sufragáneos se integran por los electores de un distrito, aún y cuando éste comprendiera a varios Municipios.
- g) El colegio municipal sufragáneo, a través de dos comisiones, califica la elección de sus miembros, estando facultado para decidir la validez o nulidad de la elección. Ocho días después, se vuelve a reunir el colegio para elegir a los diputados, declarando electo al triunfador.
- h) Los Senadores son declarados electos por las Legislaturas de los Estados.
- i) El empadronamiento está a cargo de una Junta Revisora del padrón electoral, integrada por el Presidente Municipal y dos ex-candidatos al mismo cargo que hubiesen contendido con él, y si no hubiese, entonces dos ex-Presidentes Municipales. Además de levantar el censo, tiene la obligación de resolver las reclamaciones hechas no sólo por los ciudadanos, sino también por los partidos políticos.
- j) Las cédulas o boletas electorales de cada partido para cada elección, son elaboradas por ellos mismos, según el modelo aprobado por la Secretaría de Gobernación, en las cuales se incluye el nombre del partido político, acompañado de un círculo de un color distintivo.
- k) Los escrutadores de las mesas directivas de casillas son nombrados por el Presidente Municipal a propuesta de los partidos políticos. Los nombres de los funcionarios de casilla son publicados para que los ciudadanos puedan recusar aquellos nombramientos con los que no estuvieran de acuerdo, reclamación que es resuelta por la Junta Revisora del padrón electoral.²²
- l) De entre los requisitos para poder ser elector, se encuentra el de figurar entre los ciudadanos votantes empadronados en la sección; saber leer y escribir; no tener mando militar ni ejercer funciones judiciales o de policía en el distrito electoral respectivo; y no ser ministro o sacerdote de algún culto.

²² García Orozco, Antonio, Ob. cit. p. 9-11.

2.25 EVOLUCION DE LAS REFORMAS ELECTORALES DESDE 1912 HASTA NUESTROS DIAS

En mayo de 1912 se publicó una Reforma Constitucional para la elección directa de los Diputados y de los Senadores. Así mismo, para efectuar el cómputo distrital, se creó una nueva Junta integrada por diez ciudadanos residentes en el distrito correspondiente, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, así como por la Junta Revisora del padrón electoral.

La situación empeoraba, asesinaron a Madero y a Pino Suárez; asume el poder Victoriano Huerta. Carranza fue nombrado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en 1913. La problemática continuó y Carranza siguió al mando de la Revolución.

El 20 de septiembre de 1916, se promulgó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, ordenamiento que mantuvo vigentes las normas de la Ley de 1911, introdujo algunos preceptos de la Ley Electoral de 1857; en materia de partidos políticos, únicamente consagró la prohibición de que estos llevaran el nombre o denominación religiosa o que se formaran exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.²³

Una vez instalado el Congreso Constituyente en diciembre de 1916, tuvo que llegar el momento en el que se abordaría el importante tema del sufragio. A manera de colofón de un largo siglo, complejo en cuanto a la evolución de sus instituciones y rico en cuanto a sus ideologías, Carranza, aglutinando la lucha de los años plasmados en estas líneas, sabiamente se refiere a la organización del sufragio:

"Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, libre y directo; porque faltando una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo".²⁴

A partir de entonces, se dieron una serie de reformas en materia electoral, las cuales sufrieron cambios a través del transcurso del tiempo y dieron origen a la legislación que nos rige en la actualidad y que son aplicables con mayor efectividad gracias a este proceso evolutivo de la Ley, ya que, si vivimos dentro de una sociedad y esta experimenta cambios y por consecuencia es dinámica, lógico es que si las leyes son aplicables a esa sociedad cambiante, estas leyes de igual forma sean dinámicas y se reformen constantemente.

²³ López Moreno, Javier, Ob. cit. pág. 82.

²⁴ Moya Palencia, Mario, La reforma Electoral, México 1964, Ediciones Plataforma, pág. 96

De estas reformas y cambios en materia electoral hablaremos en los capítulos medulares de la presente tesis, a fin de profundizar en las de mayor importancia por su aplicación en esta materia.

C A P I T U L O III

SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACION

3.1 CONCEPTOS DE MEDIOS DE IMPUGNACION

El vocablo impugnación deriva del término latino impugnare (de in y pugnare) que significa luchar contra, combatir, atacar. Además, en la doctrina el término impugnación es multívoco. Por lo que primero, analizaremos la definición de medios de impugnación proporcionada por diversos autores.

- 1) El Dr. Firén Guillén señala que "Los medios de impugnación en su especie de recursos son actos procesales de la parte que se estima agraviada (o gravada) por un acto de resolución del juez o tribunal, por lo que acude al mismo o a otro superior, pidiendo que revoque o anule el o los actos fravosos, siguiendo el procedimiento previsto en las leyes"²⁵
- 2) El Dr. Fix-Zamudio considera que los medios de impugnación "Configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia"²⁶
- 3) Para el Dr. Alcalá Zamora, dichos medios son "Actos Procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo exámen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el legislador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos."²⁷
- 4) Por su parte el Dr. Ovalle Favela los concibe como "Actos procesales de las partes -y podemos agregar, de los terceros legitimados- ya que sólo aquéllos y éstos pueden combatir las resoluciones del juez. Este último o su superior jerárquico no pueden hacer valer medios de impugnación en contra de sus propias decisiones o de las de sus inferiores jerárquicos.

²⁵ Firén Guillén, Víctor; Teoría General del Derecho Procesal, México 1992, UNAM, pág. 481.

²⁶ Fix-Zamudio, Héctor; Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. cit., pág. 2105.

²⁷ Ovalle Favela, José; Derecho Procesal Civil, México 1980, UNAM.

En los casos en que el propio juzgador o su superior puedan revisar de oficio (sin instancia de parte interesada) sus determinaciones, podemos considerar que estamos en presencia de medios de control - autocontrol o control jerárquico-, pero no de medios de impugnación, ya que éstos son actos procesales de las partes o de los terceros legitimados²⁸

- 5) El Dr. Gómez Lara los considera como "Recursos, procedimientos, instancias o acciones, que las partes tienen para combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, no apegados a derecho o injustos"²⁹
- 6) El Lic. Galván Rivera, después de precisar que la palabra impugnar proviene del latín *impugnare* (de *in* y *pugnare*) que significa luchar, combatir, contradecir, refutar, atacar, luchar contra, señala que; en términos generales, se pueden considerar a los medios de impugnación como "Las vías legalmente establecidas en favor de los gobernados, afectados en su interés jurídico, para combatir un procedimiento, acto o resolución, ya sea ante la propia autoridad responsable, ante su superior jerárquico o ante una autoridad distinta, para que lo revise y, en su caso, lo revoque, modifique, confirme u ordene su reposición, una vez comprobada su legalidad o su ilegalidad"³⁰

Aplicando lo anterior a la materia electoral federal, se puede decir que un medio de impugnación en este ámbito es el instrumento jurídico garantizado por la Constitución (art. 41) y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que tienen los ciudadanos, las organizaciones o agrupaciones políticas y los partidos políticos nacionales para modificar, revocar o anular los actos y resoluciones de los órganos del Instituto o de alguna Sala (Central o Regional) del Tribunal, cuando les lesione algún interés jurídico o porque los consideren ilegales.

Por otra parte, el Dr. Fix-Zamudio clasifica los medios de impugnación en tres sectores:³¹

²⁸ IDEM

²⁹ Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, México, 1980, UNAM, pág.327.

³⁰ Galván Rivera, Flavio; Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal-1989, México, 1989, pág.73

³¹ Fix-Zamudio, Héctor, Ob.cit.p.p.2105-2108.

- 1) **Remedios procesales**, los define como "los medios que pretenden la corrección de los actos y resoluciones judiciales ante el mismo juez que las ha dictado, pero tomando en consideración que en algunos supuestos resulta difícil trazar una frontera claramente delimitada entre dichos remedios y algunos recursos procesales, podemos señalar la aclaración de sentencia, la revocación y la excitativa de justicia".
- 2) **Recursos**, dice que son los "Instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento, pero ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el propio procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas". Además, agrega el citado autor que la clasificación común en la doctrina los divide en ordinarios, extraordinarios y excepcionales; y
- 3) **Procesos Impugnativos**, señala que son "Aquellos en los cuales se combaten actos o resoluciones de autoridad a través de un proceso autónomo, en el cual se inicia una relación jurídico procesal diversa". Como ejemplo típico propone el Juicio de Amparo de doble instancia o los juicios seguidos ante los tribunales administrativos.

Otro criterio de clasificación de los medios de impugnación lo proporciona el Dr. Ovalle Favella, ya que señala que se pueden clasificar atendiendo a tres razones:

- 1) **A la generalidad o especificidad de los supuestos que pueden combatir.**
 En este caso los medios de impugnación pueden ser ordinarios: "son los que se utilizan para combatir la generalidad de las resoluciones judiciales"; son el instrumento normal de impugnación. Los especiales: "son aquellos que sirven para impugnar determinadas resoluciones judiciales, señaladas en concreto por la ley". Los extraordinarios: son aquellos que sirven para atacar resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de la cosa juzgada" (v. gr. Apelación extraordinaria). Como ejemplo de los primeros señala la apelación, revocación y reposición.
- 2) **Por la identidad o diversidad del juzgador o entre el órgano que dictó la resolución impugnada y el que decidirá la impugnación.**

Desde este punto de vista, los medios de impugnación se clasifican en verticales y horizontales. Así pues, se pueden enumerar sus características:

-Verticales: Se presentan cuando el Tribunal que debe resolver la impugnación (Tribunal ad quem) es diverso del juzgador que emitió la resolución recurrida (juez a quo). En este tipo de recursos se presentan dos juzgadores diversos, el que conoce y resuelve el recurso, por regla general es un órgano de superior jerarquía, y el que realizó el acto o la resolución impugnada. También se les llama devolutivos, ya que se considera que por su interposición se devuelve la jurisdicción al superior jerárquico, el cual la ha delegado en el inferior, como ejemplos se pueden citar los recursos de apelación, de queja, apelación extraordinaria, etc.

- Horizontales: En este tipo de medios de impugnación conoce el mismo juzgador que dictó la resolución combatida o sea, hay identidad entre el juez que resolvió y el que conoce del medio de impugnación. También reciben el nombre de no devolutivos o remedios, ya que permiten al juez que dictó la resolución recurrida enmendar los errores que hubiera cometido. Ejemplos de este tipo son los recursos de revocación y de reposición.

3) Por los poderes atribuidos al Tribunal que debe resolver la impugnación.

En este caso los medios de impugnación se clasifican en tres tipos:

- De Anulación: Por medio de éstos, el tribunal que conoce de la impugnación solo puede decidir sobre la nulidad o la validez de la resolución o del procedimiento impugnado, y en el supuesto de que el tribunal ad quem declare la anulación del acto o del procedimiento recurrido, éstos pierden eficacia jurídica y ocasiona que el juez a quo dicte una nueva resolución o haga, a instancia de la parte interesada, un nuevo procedimiento. Ejemplos típicos son el incidente de nulidad de actuaciones y la apelación extraordinaria;

- De control: En este caso el tribunal ad quem se limita a resolver sobre la aplicación de la resolución recurrida, o sea, a resolver si dicha resolución debe o no aplicarse, si debe o no quedar subsistente. v. gr. Recurso de Queja; y

- De Sustitución: En este tipo de medios el tribunal ad quem se coloca en situación similar a la del juez a quo, lo sustituye, con lo cual puede modificar, confirmar o revocar la resolución recurrida. Por lo que la nueva resolución puede sustituir, total o parcialmente a la resolución impugnada. Son ejemplos, los recursos de revocación, reposición y apelación.²²

²² Ovalle Fabele, José, Derecho Procesal Civil, México 1989, Editorial Harla, p.228-230.

Todos éstos criterios de clasificación los aplicaremos al recurso de inconformidad en el punto correspondiente.

Finalmente, consideramos conveniente terminar este apartado con la definición del Pronuario de Legislación Electoral Federal sobre el sistema de medios de impugnación, que dice: "Es el conjunto de instrumentos jurídico-procesales para solicitar la modificación o la revocación de los actos y las resoluciones emitidas por los órganos electorales, cuando adolecen, a juicio del recurrente, de deficiencias, errores o ilegalidad"³³

3.2 CONCEPTO DE RECURSO

El vocable recurso proviene del latín recursus, que significa camino de vuelta, de regreso a, retorno. Al igual que los medios de impugnación, analizaremos primero lo que establece la doctrina, para así poder aplicarlo a los instituidos por el Código de la materia.

El Dr. Fix Zamudio considera que recurso "es el medio de Impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada".³⁴ Asimismo, el autor citado aclara que a pesar de que un sector importante de los tratadistas de derecho procesal, consideran que los medios de impugnación que se interponen ante el mismo juez de la causa deben considerarse como remedios procesales, los códigos mexicanos los codifican como recursos: v.gr. recurso de revocación (artículos 227-230 Código Federal de Procedimientos Civiles; 412, 413 Código Federal de Procedimientos Penales).

Por otra parte, el Dr. Ovalle Favela señala que los recursos "se caracterizan por ser medios de impugnación que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso; combaten resoluciones dictadas en el curso de éste o bien, impugnan la sentencia definitiva cuando todavía es firme. No inician un nuevo proceso, sino sólo continúan el que ya existe, llevándolo a una nueva instancia, a un nuevo grado de conocimiento; no plantean un nuevo litigio ni establecen una nueva relación procesal; sólo implican la revisión, el nuevo examen de la resolución recurrida. Las partes, el conflicto y la relación procesal siguen siendo los mismos".³⁵

³³ Instituto Federal Electoral, Pronuario de Legislación Federal Electoral, México 1992, UNAM, pág. 146.

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.cit. p.p.2702-2703.

³⁵ Ovalle Favela, José, Derecho Procesal CwL, Ob.cit. p.231.

- 4.- La causa o causas por las que se presenta la protesta;
- 5.- El nombre, la firma y cargo partidario de quien lo presenta.

Hasta aquí, son los requisitos que se deben cumplir cuando el escrito se interpone ante la mesa directiva de casilla, ya que si se presenta ante el Consejo Distrital, se debe individualizar cada una de las casillas que se impugnan, señalando la elección recurrida y las causas para ello.

Cabe precisar que hay hipótesis en las cuales no se requiere el escrito de protesta, como son:

- 1.- La impugnación por error aritmético de las actas de cómputo distrital de la elección Presidencial y de Diputados de mayoría relativa, de cómputo en entidad federativa de la elección de Senadores o de cómputo de circunscripción plurinominal;
- 2.- Cuando hay errores o alteraciones evidentes en las actas. En este caso, el Consejo Distrital debe realizar nuevamente el escrutinio y cómputo, levantando el acta correspondiente. Los resultados se anotan en la forma acordada para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente. Así mismo, en el acta se hacen constar las objeciones que manifiesten cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar el cómputo de que se trate. En ningún caso se puede interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;
- 3.- Cuando los resultados de las actas no coinciden, o no existe el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrara en poder del Presidente del Consejo, se realiza nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, en los términos del inciso anterior; y
- 4.- Cuando se invoque la causal de nulidad de la votación, recibida en una casilla por entregar el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos señalados por el código de la materia, sin causa justificada.

En suma, el escrito de protesta es requisito de procedencia del recurso de inconformidad, pero debe cumplir con determinadas estipulaciones en tiempo y forma, para que sea procedente.

Por otra parte, las Salas del Tribunal Federal Electoral, en virtud de que la Ley les confirió la facultad de definir criterios de interpretación con carácter obligatorio, en el caso de la Sala Central, para definir jurisprudencia obligatoria (cuando se resuelven tres recursos iguales en el mismo sentido) o para fijar criterios o tesis relevantes, tanto de la Sala Central como de las Salas Regionales, las cuales no constituyen jurisprudencia obligatoria, pero implican precedentes para ser tomados en cuenta.

El artículo décimo tercero transitorio, señala que "Los criterios obligatorios sostenidos por la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto", publicado el 24 de Septiembre de 1991, de donde se desprende que podemos tomar como jurisprudencia y tesis relevantes las que resultaron del Proceso Electoral Federal de 1991 en cuanto no se opongan a las reformas mencionadas. Así pues, este será el argumento para acudir a la jurisprudencia y tesis relacionadas en todo el presente trabajo.

La jurisprudencia 21, "Valor Probatorio del Escrito de Protesta" señala que; "En determinadas circunstancias también puede ser considerado y valorado como prueba documental privada".³⁷ Además, esto se refuerza por la tesis relacionada: "Naturaleza Jurídica del Escrito de Protesta", la cual determina: "E inclusive puede ser valorado bajo ciertos supuestos, como una documental privada, para el efecto de tener por acreditados los hechos aducidos por el partido político recurrente, más no debe considerarse como un "anexo" o "complemento" de los agravios invocados en el recurso, pues eso, desvirtuaría su naturaleza jurídica como requisito de procedencia".³⁸ Por lo que se colige, que el escrito de protesta puede ser considerado como una prueba documental privada, en lo relativo a acreditar los hechos esgrimados por los partidos políticos.

No obstante, "Si en las constancias que obran en el expediente, no existe elemento de convicción alguno que permita tener por acreditada la irregularidad reclamada por el partido político recurrente, debe desestimarse el agravio respectivo, pues ante la ausencia de pruebas documentales, lo manifestado en el escrito de protesta sólo puede ser estimado como una presunción que resulta insuficiente para considerar actualizada la causal de nulidad respectiva"³⁹ (tesis relevante "Valor Presuncional del Escrito de Protesta"). Por lo que el recurrente tiene que acreditar, mediante pruebas, los agravios inferidos.

Finalmente, otra tesis relevante vincula el escrito de protesta, mediante la descripción sucinta de los hechos, con el recurso de inconformidad: "La descripción sucinta de los hechos que un partido estima violatorios de los preceptos legales que rigen el desarrollo de la jornada electoral, tiene una importancia central como parte del escrito de protesta; pues, son estos hechos los que, en la oportunidad procesal del recurso de inconformidad, van a vincular los agravios expresados por el partido recurrente y los diversos elementos probatorios que se alleguen al expediente recursal, sin que sea dable, variar las irregularidades o circunstancias consignadas en la protesta al momento de la inconformidad; ya que, tal conducta procesal podría generar el desechamiento

³⁷ Jurisprudencia 21, Memoria 1991, Tribunal Federal Electoral, México 1992, pág. 218.

³⁸ Tesis Relacionada, "Naturaleza Jurídica del escrito de protesta", p.243.

³⁹ Tesis Relacionada, "Valor Presuncional del escrito de protesta", pág.224.

del recurso por falta de relación de los agravios con los hechos impugnados...⁴⁸⁷
 (Tesis Relevante: "La Descripción sucinta de los hechos es requisito indispensable para la procedencia del recurso de inconformidad").

3.4. RECURSO DE RECONSIDERACION.

La Real Academia Española no emplea el término reconsideración, pero si el vocablo: reconsidera que significa: "volver a considerar"⁴⁸⁸. Por otro lado, María Möller no emplea, en su diccionario del uso del Español, ninguno de los vocablos anteriores. Por lo tanto, la palabra reconsideración, puede entenderse como volver a considerar un asunto. No obstante, no resulta adecuada para referirse a un recurso que se interpone ante un órgano de segunda instancia, ya que de su denominación no se deriva su naturaleza, ni resulta idónea por no ser una palabra común en nuestro idioma.

En las reformas constitucionales en materia federal electoral, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1993, se crea una Sala de Segunda Instancia que conoce de las impugnaciones que los partidos políticos hagan a las resoluciones de las Salas (Central y Regionales). Asimismo, se señala que las resoluciones de la Sala de Segunda Instancia son definitivas e irrevocables (arts. 41, 60, párrafo 3. Constitucionales). Con estas nuevas disposiciones, se fortalece la estructura del Tribunal Federal Electoral, ya que lo organiza con órganos jerárquicos superiores (Sala de Segunda Instancia) e inferiores (Salas Central y Regional). Precizando así, los grados, jerarquías y funciones de cada Sala.

El Dr. Gómez Lara, considera que la denominación de recurso de reconsideración "Deriva de la experiencia contenciosa administrativa en donde tiene carta de naturalidad; aunque en materia contenciosa electoral se trata de una verdadera apelación: una resolución definitiva"⁴⁸⁹. No obstante, el autor citado, señala que probablemente todavía no sea el momento oportuno para establecer una reforma integral del sistema recursal, ya que implicaría modificar la denominación de la mayoría de los recursos regulados por el Código de la materia.

El mismo Dr. Gómez Lara, ubica al recurso de reconsideración basado en la clasificación teórica establecida para los medios de impugnación, como un recurso ordinario: " Toda vez que se da como un procedimiento usual para impugnar actos o resoluciones electorales, pero por la serie de requisitos que se establecen para su procedencia, se podría también clasificar como

⁴⁸⁷ Tesis Relevante, "La descripción sucinta de los hechos es requisito indispensable para la procedencia del recurso de inconformidad"; pág.243.

⁴⁸⁸ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid 1970, pág.1154

⁴⁸⁹ Gómez Lara, Cipriano, El Recurso de Reconsideración, Antología del curso procedencia 3-27 Noviembre de 1993, TFE, pág.2.

extraordinario⁴³. Asimismo, señala que puede ser considerado como temporal, ya que se interpone durante el proceso electoral en una de sus últimas subetapas, y como definitivo, en virtud de que la resolución que se dicta al resolverlo ya no se puede revisar, se considera como cosa juzgada, es definitiva e inatacable. Por lo anterior, deducimos que el recurso de reconsideración tiene una naturaleza ordinaria o extraordinaria, temporal y definitiva.

El recurso de reconsideración, sólo puede ser interpuesto por los partidos políticos nacionales en los siguientes casos:

- 1) Para impugnar las resoluciones de fondo de las Salas que recaigan a los recursos de inconformidad, y siempre que se esgriman agravios que influyan para dictar una nueva resolución que modifique el resultado de la elección, y
- 2) Para impugnar la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional que realiza el Consejo General del Instituto (arts. 295, inc. d).

En la primera hipótesis, se inicia una segunda instancia ante la Sala Jerárquicamente superior a la que dictó la resolución impugnada, siempre que las resoluciones de las Salas Central o Regional, cumplan con los siguientes presupuestos:

- a) Hayan dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstos por el Código de la materia, siempre que hubieran sido invocadas y probadas en tiempo y forma, y por virtud de las cuales se hubiera podido modificar el resultado de la elección;
- b) Hayan otorgado indebidamente la constancia de mayoría de validez, o asignado la primera minoría, a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, sea para la elección de Diputados o de Senadores, o
- c) Hayan anulado indebidamente una elección (art.323, par. 2, inc. a), fccs. I, II, II).

En la segunda hipótesis, no se recurre técnicamente, al menos, ante una segunda instancia, ya que el acto impugnado es un acuerdo emitido por el Consejo General y éste no está previsto en la organización jerárquica del Tribunal. No obstante, la Sala de Segunda Instancia conoce el asunto, cuando dicho Consejo asigna Diputados por el principio de representación proporcional, sin tomar en cuenta las resoluciones dictadas por las Salas de Tribunal, o bien, haya contravenido las fórmulas establecidas en la Constitución y en el COFIPE referentes a la asignación (artículo 323, par.2,inc. b).

⁴³ IJID pag.3.

Cabe precisar que la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, es la única competente para resolver durante el proceso electoral, el recurso de reconsideración. Sin embargo, el COFIPE precisa que la interposición de este recurso debe ser por conducto de:

- a) El representante del partido político que interpuso el recurso de inconformidad al que recayo la resolución impugnada;
- b) Los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Locales del Instituto, que correspondan a la sede de la Sala del Tribunal cuya resolución se impugna;
- c) Los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto, cuando se trate de la impugnación de Diputados por el principio de representación proporcional (arts. 300, parr.1, inc. c); 301, parr. 1, y 61 inc. c).

Respecto al plazo en el que se pueda interponer el recurso en cuestión, también se da en dos momentos:

- a) Se presenta ante la Sala que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución de fondo impugnada de la Sala Central o Regional.
- b) Se presenta ante el Consejo General el escrito, en un plazo de 48 horas, contado a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto haya realizado la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional (art. 303 Incs. a y b; y 317, parr. 2).

El plazo que tiene la Sala de Segunda Instancia para resolver, relativo a la elección de Diputados y Senadores, es hasta el 19 de Octubre de 1994. Como se observa son relativamente cortos los plazos otorgados por el COFIPE para resolver este recurso, sin embargo, se debe a que el proceso electoral ordinario concluye con la instalación del Congreso de la Unión.

Por otra parte, las resoluciones de la Sala de Segunda Instancia deben notificarse:

- a) "Al partido político que interpuso el recurso y a los terceros interesados, personalmente, siempre y cuando hayan señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala cuya resolución fue impugnada, o por estrados, en el supuesto de que no se señale domicilio alguno. La notificación se hará a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la resolución";

- b) "A la Oficialía Mayor de la Cámara de Congreso de la Unión que corresponda, a más tardar al día siguiente al en que se dictó la resolución"; y
- c) "Al Consejo General a más tardar el día siguiente al en que se dictó la resolución". (art. 310, 2, a), b) y c)).

En el caso de recurso de reconsideración, además de las reglas generales señaladas para todos los recursos en el caso de desechamiento por notoria improcedencia, procede el desechamiento en los siguientes casos:

- a) Cuando previamente no se agoten en tiempo y forma las instancias de impugnación señaladas en este código; y
- b) Los agravios no esten debidamente fundados, no resulten determinantes, o no modifiquen el resultado de la elección (art. 313, parr. 2, inc.1).

Asimismo, la acumulación de expedientes queda a criterio, como facultad discrecional, de los miembros de la Sala de Segunda Instancia (art. 315, parr. 3).

En las reglas de Procedimientos para los recursos, el recurso de reconsideración sigue las reglas generales, las cuales veremos en el capítulo siguiente, salvo las siguientes excepciones:

- a) "Señalar claramente el presupuesto y los razonamientos por los que se aduzca que la resolución puede modificar el resultado de la elección", entendiéndose que se modifica el resultado de una elección cuando la resolución que se dicte por la Sala de Segunda Instancia tiene por efectos:
- Anular la elección;
 - Revocar la anulación de la elección;
 - Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distintos;
 - Asignar la Senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos;
 - Corregir la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General (art. 316, parr.3).

En el recurso en comento, sólo se valoran las pruebas que obran en el expediente, por lo que no se prevén las pruebas supervinientes (art. 316, párr. 5). Asimismo, sigue la regla general de la apelación en el sentido de que, el órgano de segundo grado valorará las pruebas que ya obren en el expediente respectivo⁴⁴.

Respecto a la tramitación, una vez que se presenta el recurso ante la Sala, cuya resolución se impugnó, o ante el Consejo General, se hace del conocimiento público su interposición mediante cédula que se fija en los estrados. A partir de este momento, los terceros interesados (son los partidos políticos que tienen interés jurídico en que subsista la resolución dictada por las Salas del Tribunal o la resolución del Consejo General) únicamente pueden formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, dentro de las 48 horas siguientes, contadas a partir de la fijación de la cédula. Igual derecho tienen los coadyuvantes (candidato o fórmula respectiva que hayan participado con tal carácter en el recurso de inconformidad respectivo). La Sala o el Consejo General, según sea el caso, turnará el escrito de recurso, sus anexos y el expediente completo a la Sala de Segunda Instancia, dando cuenta por la vía más rápida de la conclusión de dicho término (art. 318, párr. 4).

Después de que la Sala de Segunda Instancia recibe el recurso de reconsideración, es turnado al magistrado que corresponda, a fin de que revise si se acreditan los presupuestos, si se cumplió con los requisitos de procedibilidad y si de los agravios, se deduce que se puede modificar el resultado de la elección impugnada; si no cumple con alguno de ellos, el recurso puede ser desechado de plano por la Sala. De lo contrario, si es procedente, el magistrado ponente procede a formular el proyecto de resolución, el cual someterá a la consideración de la Sala en sesión pública. La Sala resuelve por mayoría simple de sus integrantes (cuando menos 3 votos). Los recursos que versan sobre elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa o los que impugnen un cómputo de circunscripción plurinominal, deberán ser resueltos a más tardar el 19 de octubre de 1994. Los demás son resueltos tres días antes de que se instalen las Cámaras de Congreso de la Unión (28 de octubre) (arts. 323, párr. 1; 331, párr. 4; 8 transitorio párr. 1).

Finalmente, los efectos de la resolución pueden ser:

- a) Confirmar el acto o la resolución impugnada;
- b) Modificar o revocar la resolución impugnada; y
- c) Modificar la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional (art. 335-A).

⁴⁴ RDO pág.13.

Las resoluciones que recaen a los recursos de reconsideración son cosa juzgada, ya que se convierten en definitivas e inatacables.

3.5 RECURSO DE REVISION

El vocábulo *revisión* proviene de las raíces latinas "re" y "visar" que significa volver a ver con atención y cuidado "someter una cosa a nuevo exámen para corregirla, enmendarla o repararla"⁴⁵

En nuestro caso, se refiere a volver a examinar una cuestión para emitir una resolución distinta, la cual, puede o no coincidir con la emitida por primera vez. Este recurso fue mencionado por primera ocasión por la LFOPPE; la que lo instituyó propiamente como recurso, fue el Código Federal Electoral y subsiste en el actual COFIPE, aunque cabe precisar que sus características no fueron idénticas en los tres ordenamientos citados.

El Lic. Gutiérrez de Velasco considera que se debe clasificar al recurso de *revisión* como un recurso ordinario ya que tiene carácter de normalidad dentro del ordenamiento procesal correspondiente y además, agrega el citado autor, que es un recurso vertical, ya que "Tendremos que llegar a la conclusión de que nuestra *revisión* jamás es resuelta por la propia autoridad que pronunció la resolución impugnada, sino siempre por una autoridad superior que se precisa en el escalonamiento que se va marcando en forma ascendente".⁴⁶

Asimismo, señala que puede considerarse que tiene un carácter jurídico terminal. Así pues, se puede señalar que el recurso de *revisión* tiene un carácter ordinario, vertical e intermedio.

Por otra parte, no se considera suficiente el que una persona física o moral, recurra un acto cometido por la actuación de los integrantes de algún órgano del Instituto Federal Electoral para que su acción constituya una especie de medio de impugnación (recurso de *revisión*), ya que "Sólo se está en presencia de dicha figura procesal, cuando a algún órgano o funcionario del Instituto se atribuya la realización de un acto o la emisión de una resolución que lesione alguno o algunos de los derechos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce a los partidos políticos o a los ciudadanos"⁴⁷

⁴⁵ Real Academia Española, Ob.cit.pág.1146.

⁴⁶ Gutiérrez de Velasco,Manual de México,I.I.J.,México 1992.pág.139.

⁴⁷ Instituto Federal Electoral, Criterios Derivados de las resoluciones de los Recursos de Revisión emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral con motivo del Proceso Electoral de 1991.México 1993,pág 42.

Actualmente, con motivo de la reforma de COFIPE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Septiembre de 1993, sólo se requiere que un determinado acto o resolución de un órgano distrital o local del Instituto Federal Electoral lesione derechos reconocidos por el COFIPE a un partido político.

Una vez hechas las consideraciones anteriores, pasamos a analizar lo que establece el código de la materia.

El recurso de revisión lo interponen los partidos políticos en cualquier tiempo, sea durante el proceso electoral o durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para impugnar los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto. O sea, los Consejos General, Local y Distrital; así como las juntas: General Ejecutiva, Local Ejecutiva y Distrital Ejecutiva (arts. 294; 295; 82 inc. w; 86 inc. j; y 99, par. 3).

La revisión se interpone exclusivamente por los partidos políticos en un plazo máximo de tres días, contados a partir del día siguiente al en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra. Asimismo, las resoluciones que versen sobre este recurso son notificadas de la siguiente manera:

- A los partidos políticos, personalmente en el domicilio señalado o por estrados, siempre que éstos no tengan representantes acreditados o no hayan asistido a la sesión en que se dictó la resolución;
- Al órgano del Instituto por correo certificado o personalmente, anexando copia de la nueva resolución, y
- A los terceros interesados por correo certificado (arts. 302, par. 1 y 308).

Procede la acumulación de expedientes de recursos de revisión, cuando en ellas se impugne simultáneamente el mismo acto o resolución por dos o más partidos políticos (art. 315, par. 1).

Una vez que el órgano competente (Consejo o Junta) recibe el recurso de revisión, el Presidente de dicho órgano lo turna al Secretario del mismo, para que certifique que se presentó en tiempo y que reúne los requisitos señalados para su interposición:

- 1.- Por escrito ante el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución;
- 2.- El nombre del actor o domicilio para recibir notificaciones, de lo contrario se practican por estrados;

- 3.- Acreditar la personalidad del promovente si no la tiene, ante el órgano del Instituto, con los documentos pertinentes;
- 4.- Mencionar de manera expresa el acto o resolución impugnando y el órgano electoral responsable;
- 5.- La mención expresa y clara de los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación;
- 6.- El nombre y la firma autógrafa del promovente;
- 7.- Ofrecer las pruebas que en el escrito se señalen, mencionar las que se aportaran dentro de los plazos legales y solicitar las que deban requerirse, cuando se justifique que habiéndolas solicitado por escrito y oportunamente al órgano competente, no le fueran entregadas (art.316 parr.1).

Si se omiten algunos de los requisitos de los puntos 4, 5, o 6 de los anteriores, el Secretario del órgano del Instituto requerirá por estrados al promovente para que lo cumpla en un plazo de 48 horas contadas a partir de que se deje en los estrados el requerimiento correspondiente, ya que, si no cumple, se tiene por no interpuesto el recurso (art.316 parr.4).

Una vez realizado lo anterior, el recurso se puede desechar por notoriamente improcedente, o si cumplió con todo lo señalado anteriormente, darle trámite, en cuyo caso el Secretario proceda a formular un proyecto de resolución para someterlo al órgano que resuelva (consejo o junta, según corresponda) en la primera sesión que celebre después de su recepción.

En esta sesión, se dicta la resolución y es engrosada por el Secretario en los términos que determine el propio Consejo. Si el órgano remitente omitió algún requisito, el Secretario informa inmediatamente al Presidente, para que este requiera la complementación de los requisitos omitidos. Del envío y recepción de la documentación solicitada dependerá en que sesión resuelve el órgano, no obstante, tiene que resolver a más tardar en la segunda sesión posterior a la recepción de los documentos, con base en los elementos con que se cuente (art.320).

Los recursos de revisión son resueltos en sesión pública y por mayoría simple (50 % + 1) de los miembros presentes de los Consejos o Juntas, según corresponda, en la primera sesión que celebren después de la presentación del recurso, en un plazo no mayor de ocho días, contados a partir de que fueron presentados, salvo que haya sido interpuesto dentro de los cinco días anteriores a la elección, en cuyo caso, son enviados a la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, para que sean resueltos junto a los recursos de inconformidad con que tiene relación.

Asimismo, el recurrente debe señalar la conexidad de la causa respecto a estos. Cuando los recursos de revisión no tienen relación con alguno de inconformidad, son archivados como asuntos definitivamente concluidos.

Hasta aquí, se han señalado las características propias del recurso de revisión, falta mencionar los comunes a todos los recursos, v.gr. pruebas, las cuales serán analizadas en el capítulo IV, relativo al recurso de inconformidad, por ser este el tema central de la presente tesis.

3.6 RECURSO DE APELACION

La Real Academia Española señala que el vocablo apelación, en una de sus acepciones, denota " En el antiguo procedimiento, exponer el apelante agravios ante el juez superior; en el moderno, suele aplicarse a la petición incidental previa en que el apelante o el apelado solicitan de Tribunal Superior que extienda o no el efecto suspensivo, la apelación admilita en primera instancia ".⁴⁸

Por otra parte, María Moliner precisa que el término apelar es sinónimo de alzarse o de recurrir y significa " pedir a un Tribunal Superior la revisión de una sentencia de otro "⁴⁹.

Asimismo, el autor citado consideraba que lo correcto es decir " La sentencia apelada " o " La Sentencia ha sido apelada, a pesar de ser un verbo intransitivo, en cambio no es correcto decir " Apelar una Sentencia ", siendo la expresión correcta " Apelar de (contra) una sentencia ".

De lo anterior, se colige que la apelación, consiste en la solicitud que realiza una persona ante un Tribunal Superior, a aquel que dictó la resolución impugnada, para que revise un sentencia. Esto sería en términos generales (Lato Sensu) y derivados de la etimología de la palabra.

El Dr. García Maynes, señala que el recurso de apelación en el derecho procesal, en general, se concibe como un recurso devolutivo, cuya finalidad es "combatir las resoluciones de un juzgador (a quo) ante su superior en grado (ad quem). El recurso, que da lugar a una segunda instancia se funda en el agravio (lesión de un interés jurídico) que causa al recurrente (actor en la vía impugnativa) la resolución combatida, porque en ella, a consideración del recurrente, 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"⁵⁰

⁴⁸ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ob. cit. pág.108.

⁴⁹ Moliner, María, Diccionario del Uso del Español, T.1, Madrid 1991, pág.210.

⁵⁰ García Ramírez, Sergio, La Apelación de lo Contencioso Electoral, pág.57.

Por lo tanto, la concepción del recurso de apelación coincide con la idea manejada, desde el punto de vista jurídico, con los diccionarios mencionados. Asimismo, algunos ordenamientos establecen que dicho recurso tiene por objeto, que el superior en grado confirme, revoque o modifique la resolución recurrida.

Sin embargo, agrega el autor anteriormente citado, que el COFIPE incorpora como medio impugnativo al recurso de apelación, el cual guarda estrecha similitud con el recurso de revisión, propia de la justicia ordinaria. No obstante, "se aleja de ésta, sobre todo, en cuanto no viene a combatir un acto jurisdiccional de juzgador inferior en grado, sino de otro orden de atribuciones: La administración electoral. Tampoco tiene sentido, en este caso, hablar del carácter o del efecto devolutivo del recurso, idea que en el enjuiciamiento ordinario tiene una antigua raíz histórica, pero carece por completo de aplicabilidad en el contencioso electoral"⁵¹.

Así pues, en materia Electoral Federal el recurso de apelación no sigue las mismas pautas consideradas para todo el ordenamiento procesal, ya que éste se concibe como un medio impugnativo para combatir resoluciones de un órgano inferior en grado, noción que no coincide en el contencioso electoral, porque en materia recursal no existe jerarquía por grados o instancia entre el a quo y el ad quem.

En este caso, se busca supeditar los actos administrativos al control jurisdiccional, con la finalidad de garantizar el principio de legalidad en los actos electorales, salvo en el caso del recurso de reconsideración.

Después de considerar algunos aspectos teóricos y etimológicos del recurso de apelación, pasamos a analizar como esta regulado actualmente en el COFIPE y cuales fueron las tesis jurisdiccionales y relevantes del mismo, durante el proceso federal electoral de 1991, instituidas por las diversas Salas del Tribunal Federal Electoral.

El recurso de apelación puede interponerse en dos etapas claramente diferenciadas, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y durante el proceso electoral, tanto por los ciudadanos, las organizaciones o agrupaciones políticas y por los partidos políticos.

Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales ordinarios se puede interponer el recurso de apelación por las siguientes personas:

- 1.- Los ciudadanos, para impugnar los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, después de haber solicitado la expedición de la credencial para votar con fotografía o la rectificación ante la oficina del IFE responsable de la inscripción, y si la hubiera negado, en las siguientes hipótesis:

⁵¹ RMO pág. 58.

- a) No haber obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía;
 - b) Teniendo su credencial para votar con fotografía, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de su sección;
 - c) Si fue indebidamente incluido o excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- 2.- Las organizaciones o agrupaciones políticas para impugnar la resolución del Consejo General que les niega el registro como partido político;
- 3.- Los partidos políticos, en los siguientes casos:
- a) Para recurrir las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión;
 - b) Para impugnar los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, esto es, el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.
- 4.- Para recurrir el dictámen de la Comisión de Consejeros respecto a los informes que los partidos políticos presentan sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña. La impugnación se presenta ante la Sala Central, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que concluya la sesión respectiva, y
- 5.- A más tardar el día 30 de abril o durante los treinta días naturales contados a partir del 15 de febrero en cada uno de los dos años anteriores al de la celebración de las elecciones, se podrá impugnar el Informe que rinde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto. En el recurso de apelación, debe acreditarse que se realizaron en tiempo y forma las observaciones sobre ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales.

Asimismo, se deben señalar hechos y casos concretos e individualizados en las observaciones originalmente formuladas. De no cumplirse con todos los requisitos mencionados, el recurso es desechado por notoriamente improcedente. Este recurso se interpone ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes a aquel en el que se dé a conocer el Informe a los partidos políticos.

Por otra parte, el recurso de apelación también se puede interponer durante el proceso electoral, específicamente en la etapa denominada preparación de la elección, en los siguientes términos:

1.- Por los partidos políticos, en los siguientes casos:

- a) Para recurrir las resoluciones recaídas a los recursos de revisión;
- b) Para impugnar los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto;
- c) Para impugnar el dictamen de la Comisión de Consejeros o el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los términos mencionados en los párrafos 4 y 5 anteriores (arts. 295; 151; 49-A, párr. 2, inc. g; 159 párrs. 3, 4).

Con base en lo anterior, conviene hacer las siguientes reflexiones:

- a) Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales los partidos políticos pueden impugnar los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, incluido el Consejo General y, durante el proceso electoral sólo se pueden recurrir los actos o resoluciones del Consejo General. Luego entonces, ¿Cómo impugnan los partidos políticos los actos o resoluciones, durante el proceso federal electoral, de la Junta General Ejecutiva o de la Dirección General? En el caso de que dicha Junta declare la pérdida del registro de un partido político, durante el año del proceso electoral, estaríamos ante una lesión de los derechos de los partidos políticos, ya que, no tendrían un mecanismo de defensa contra dicha resolución. Por lo tanto, considero que el recurso de apelación además de interponerse durante los dos años comprendidos entre dos procesos electorales, debería interponerse, durante el año del proceso electoral, para impugnar los actos y resoluciones de la Junta General Ejecutiva y de la Dirección General, por dos razones principalmente: por justicia electoral y porque el legislador debió haber empleado el mismo criterio en ambos casos; y
- b) Aparentemente, las organizaciones o agrupaciones políticas pueden interponer, "únicamente" señala el COFIPE, el recurso de apelación cuando se les haya negado el registro como partidos políticos. No obstante, cabe preguntarse ¿Qué tipo de registro se niega? y ¿A que tipo de partido político no se le reconoce el registro? La respuesta la encontraremos en el mismo Código de la materia, en el artículo 301, el cual establece que las organizaciones o agrupaciones políticas pueden interponer el recurso de apelación, a través de sus representantes legítimos, en los siguientes casos:

- 1.- Para impugnar la resolución del Consejo General, por virtud de la cual se le niega el certificado de registro como partido político nacional, después de haber tramitado el procedimiento definitivo (arts. 301 párr. 1; 31, párr. 2).
- 2.- Para recurrir la resolución del Consejo General, en la cual le niega el certificado de registro condicionado, después de haber hecho los trámites correspondientes (Arts. 3 párr. 1; 33, párr. 6) y;
- 3.- Cuando se les haya negado el registro como partidos políticos (arts. 301, párr. 1; 294, párr. 1, inc. d))

Considero que el punto 3 anterior, es la causa genérica que comprende tanto la negación del registro definitivo como del condicionado, por lo que, las dos causas específicas (1 y 2) están mejor expresadas que la genérica. Por lo tanto, creemos conveniente que se suprima el inciso d), párrafo 1 del artículo 294, para en su lugar colocar las dos hipótesis mencionadas en los incisos 1 y 2, ya que el lugar que les corresponde es en el capítulo primero, de los medios de impugnación.

La regla general es que los recursos de apelación se interponen ante el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución, y resuelve la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (TFE), durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales ordinarios o la Sala Regional del Tribunal que ejerza su jurisdicción, sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenece el órgano electoral responsable del acto o resolución impugnado, durante el proceso electoral. En ambos casos, se interpone en un plazo máximo de tres días contados a partir del día siguiente al en que se tiene conocimiento o se realiza la notificación del acto o resolución impugnado. En el caso de los ciudadanos, el plazo empieza a computarse a partir de que se notifica la determinación de la oficina del Registro Federal de Electores o en el momento que vence el plazo, veinte días naturales, para la expedición de la credencial o la rectificación en la lista nominal (arts. 151, parr. 5; 317, párr. 1; 299, párr. 1, inc. b); 300, párr. 1, inc. b); 302, párrs. 1 y 4).

Por otra parte, las resoluciones que emiten las Salas del Tribunal, recaídas a los recursos de apelación, son notificadas a los Consejos del Instituto correspondientes, así como al promovente, y en su caso, a los terceros interesados por correo certificado, telegrama o personalmente a más tardar al día siguiente de que se pronuncian. Así mismo, a los órganos del Instituto cuyo acto o resolución fue impugnado, anexando a la notificación copia de la resolución (art. 309).

La Dirección de Capacitación Electoral en un documento denominado "Recurso de apelación recibido por las oficinas del Registro Federal de Electores" señala que el recurso de apelación se resuelve en dos fases:

a) **Una de tramitación:**

Comprende "Las actividades que debe realizar la oficina del Registro Federal de Electores (RFE) a partir de que recibe el recurso, hasta que lo entrega al auxiliar de apoyo distrital" y "Las actividades que debe realizar el órgano distrital correspondiente a su distrito, a partir de que recibe el recurso del auxiliar de apoyo distrital hasta que el expediente formado, es enviado para su resolución a la Sala del TFE competente" y

b) **Una de sustanciación:**

Es la que se desarrolla en la sede de la Sala competente del Tribunal y que comprende "Desde el acto de recepción del expediente hasta la notificación de la resolución recaída al recurso"⁸².

Cabe señalar que en las oficinas del Registro Federal de Electores, sólo reciben el recurso de apelación, por ser la única facultad de que están investidos, registrándolos en una libreta de control, en la que se anotan los datos que permiten identificar los recursos que tramitan.

Los responsables de recibir los recursos de apelación en las oficinas del registro, interpuestos en contra de sus actos o resoluciones, deben ceñirse a las siguientes disposiciones:

- 1) Tienen que recibir el escrito del recurso en original y copia, anotar el día, mes, año y hora, y el sello (si lo tiene) cuando es presentado, regresando al ciudadano la copia;
- 2) Registrar en la libreta de control los datos de identificación del recurso: nombre y domicilio del ciudadano, motivo por el que se presenta el recurso, clave de la entidad federativa y número de distrito electoral;
- 3) "Deberá entregarlo al auxiliar de apoyo distrital, quien acudirán al módulo a recoger los formatos de los recursos de apelación cada tercer día"; y

⁸² Instituto Federal Electoral. "Recurso de Apelación recibido por las oficinas del Registro Federal de Electores. México 1993 pág.2.

- 4) Una vez recibida la resolución en la oficina del Registro responsable, deberá proceder en los términos que se le indique⁵³.

En este punto conviene señalar la tesis jurisprudencial número 32, respecto al cómputo del plazo por la interposición del recurso en cuestión"... En consecuencia, si en el lapso comprendido entre el día siguiente de la notificación y el de la interposición del recurso de apelación transcurren en exceso los tres días que señala el artículo 302 para su interposición, es evidente que el recurso resulta extemporáneo y que debe desecharse por haberse actualizado la causal de notoria improcedencia prevista por el artículo 314 párrafo 1 inciso c) del Código de la materia⁵⁴.

Asimismo, en las memorias 1991 del TFE está una tesis relevante que establece "El Consejo General de Instituto no tiene facultades para analizar la procedencia de un recurso de apelación, por ser esto de la competencia exclusiva del Tribunal Federal Electoral; debiendo limitarse aquel órgano a colocar en los estrados cédula con copia del recurso para dar aviso al público de su interposición, en los términos del artículo 318 párrafo 1 del Código de la materia⁵⁵". Por lo que se infiere que el Consejo General sólo tiene facultades para publicitar la interposición del recurso.

Los recursos de apelación, al igual que los de revisión, se norman por las mismas reglas en tiempo, con las salvedades que se indican en el presente trabajo.

Las Salas del Tribunal pueden acumular los expedientes de los recursos de apelación en que se impugne el mismo acto o resolución por dos o más partidos políticos. Sin embargo, hay supuestos en donde procede la resolución conjunta sin necesidad de acumulación, como lo instituye la siguiente tesis relevante "Cuando un partido político y sus candidatos interponen aisladamente dos o más recursos de apelación en los que se impugna el mismo acto y hacen valer los mismos agravios y pretensiones, deben resolverse conjuntamente, sin necesidad de acumulación, atendiendo los principios de celeridad y economía procesal que en materia electoral revisten singular importancia⁵⁶". Aunque en la actual legislación ya no pueden interponer el recurso los candidatos, esto sigue siendo válido cuando es interpuesto por el mismo partido político.

⁵³ IBID.pág.4.

⁵⁴ Jurisprudencia 32, pág.221.

⁵⁵ Tesis Relevante, El Consejo General del Instituto Federal Electoral no tiene facultades para analizar su procedencia.Recurso de Apelación.pág.247.

⁵⁶ Tesis Relevante.Supuesto en el que procede su resolución conjunta sin necesidad de acumulación.Recurso de Apelación.pág.248.

Las reglas de procedimiento para la interposición, tramitación, sustanciación, y resolución del recurso de apelación se ajustan a las señaladas para el recurso de revisión (art. 316), salvo que el recurso de apelación sea sustanciado por un juez instructor, el cual integra el expediente, que a su vez es tomado por el Presidente de la Sala al Magistrado que corresponda para que presente un proyecto de resolución en sesión pública (art. 321).

Las excepciones a la regla general de interposición de los recursos de apelación son:

- a) La impugnación de los dictámenes de los consejeros relativos a los informes anuales y de campaña de los partidos políticos (art. 49-A, parr. 1, incs. g y h);
- b) Para recurrir el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (art. 158); y
- c) Para impugnar el informe relativo a las observaciones formuladas por los partidos políticos a las listas nominales.

En esos tres casos el recurso de apelación se presenta ante el Consejo General del Instituto (art. 317 párrafo 3).

Los recursos de apelación son resueltos por mayoría simple de los integrantes de las Salas del Tribunal, dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan (art. 331, párr. 2). Respecto a la conexidad, se aplican las mismas reglas que para el recurso de revisión (art. 332).

Finalmente, las resoluciones que recaigan a los recursos de apelación emitidas por las Salas del Tribunal Federal Electoral tienen como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado (art. 334).

CAPITULO IV

RECURSO DE NO CONFORMIDAD O INCONFORMIDAD

4.1 CONCEPTO

El Lic. Schieske Tiburcio señala que el recurso de inconformidad "Es aquel que se instituye para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o bien para solicitar la nulidad de una elección".⁵⁷

Por otra parte, el prontuario de Legislación Federal Electoral define al recurso en comento como "El medio de impugnación interpuesto por los partidos políticos, que tiene como finalidad objetar los resultados de los cómputos electorales, o solicitar la nulidad de las elecciones o votaciones".

El Dr. Ovalle Favella lo define con base a lo establecido por el COFIPE, como "El medio de impugnación que los partidos políticos pueden interponer con el objeto de que la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, declare la nulidad de los resultados de los cómputos de una o varias casillas, de un distrito electoral, de una entidad federativa o de una circunscripción plurinominal por irregularidades cometidas en las elecciones de Diputados, Senadores o Presidente de la República y, como consecuencia, para que dicha Sala invalide la elección del Diputado o Senador de que se trate u ordene la modificación del acta de cómputo respectiva".⁵⁸

Con base en lo anterior, se puede deducir que el recurso de inconformidad es el medio de impugnación que los partidos políticos pueden interponer ante el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución recurrida, para impugnar cómputos electorales (distritales, de entidad federativa y de circunscripción plurinominal), las nulidades de elecciones (Diputados y Senadores, de mayoría relativa, y los Senadores de primera minoría) y la nulidad de votación (votación recibida en una o más casillas).

Ahora estamos en posibilidad de realizar una clasificación del recurso en cuestión, así se puede decir que es:

- a) **Temporal:** ya que sólo se puede interponer durante el proceso electoral, y más precisamente, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones del proceso electoral;

⁵⁷ Schieske Tiburcio, Jorge. Democracia, Legalidad y Legitimación de los Procesos Electorales. Antología, México 1991. pág. 862.

⁵⁸ Ovalle Favella, José, El Recurso de Inconformidad, México 1988. pág. 119.

- b) **Ordinario:** debido a que se da como un procedimiento normal dentro del proceso electoral, para impugnar actos o resoluciones de órganos del Instituto Federal Electoral;
- c) **Vertical:** ya que resuelve la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, la cual es diversa al órgano que dictó la resolución o realizó el acto recurrido; y
- d) **De sustitución:** ya que la Sala del Tribunal Federal que resuelve puede modificar, confirmar o resolver la resolución o acto impugnado.

4.2 NATURALEZA JURIDICA

No hay una concepción unívoca de la doctrina respecto a la naturaleza de los recursos administrativos, ya que para unos es un derecho de instancia del particular, para otros una prerrogativa de la autoridad o bien un acto jurídico.

En nuestro caso, considero que la naturaleza del recurso de Inconformidad deriva de la propia Constitución, ya que instituye que la Ley secundaria (COFIPE) establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Tribunal (TFE) y el Instituto (IFE), el cual, dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Por otra parte, el COFIPE señala que el sistema de medios de impugnación se establece para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales.

Por lo tanto, la naturaleza del recurso de inconformidad, se entiende como las prerrogativas que tienen los ciudadanos mexicanos, los partidos políticos (en cualquiera de sus dos modalidades) y las instituciones y las asociaciones o agrupaciones políticas para garantizar que los procesos electorales se sujeten al principio de legalidad. Esto es, que actúa como mecanismo de control de las autoridades electorales.

4.3 ACTO SUJETO A IMPUGNACION

El recurso de inconformidad se interpone normalmente contra actos realizados en la tercera etapa del proceso electoral, la etapa de resultados y de declaraciones de validez, aunque cabe precisar que los motivos en los cuales se basa, consisten normalmente, en actos o hechos que se realizan durante la segunda etapa, la de la jornada electoral.

Por medio del recurso en comento, los partidos políticos pueden, conforme lo establece el Código de la materia, impugnar:

- 1) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección Presidencial, cuando se esgrima la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas;

- 2) La declaración de validez de la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa y en consecuencia, el otorgamiento de la constancia de mayoría y de validez respectiva, cuando se invoquen las causales de nulidad establecidas en el propio COFIPE;
- 3) La declaración de validez de la elección de Senadores y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez, o la constancia de asignación de la primera minoría, respectivamente, cuando se esgriman las causales de nulidad establecidas en el Código de la materia; y
- 4) Los cómputos distritales de la elección Presidencial y de Diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de Senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal por error aritmético (art. 295. párr. 1. inc. c)

Creemos conveniente abordar las causales de nulidad establecidas por el COFIPE en este apartado, ya que se relacionan directamente con los actos impugnados por este recurso.

En la estructura de todo acto jurídico, se pueden observar elementos de existencia (consentimiento y objeto) y elementos de validez (capacidad de las partes, ausencia de vicios en la voluntad, el error o dolo en la persona o en el objeto y, la falta de cumplimiento en la forma señalada por la ley).

En caso que falte un requisito de validez, se origina la nulidad absoluta o relativa, según lo disponga la propia ley. Pero además, señala el Dr. Gómez Lara: "No obsta con alegar la existencia de un vicio en la conformación de un acto jurídico para que de plano se opere la sanción establecida en la norma jurídica, sino que, es necesario que dicho vicio sea alegado y probado en juicio, para que mediante una resolución jurisdiccional se determine el alcance de la nulidad del acto motivo del proceso".

En materia electoral el recurso que nos ocupa, se emplea para impugnar también los cómputos distritales, como consecuencia de violaciones cometidas en las casillas electorales el día de la jornada electoral. Asimismo, durante el desarrollo de esta etapa se presenta el grado máximo de formalidad, ya que en ella se regulan en forma acuciosa toda una serie de actos que se inician desde la instalación de la casilla, hasta su clausura y remisión de expedientes a los Consejos Distritales.

Una vez hechas las consideraciones anteriores, paso a analizar el sistema de nulidades establecido por el COFIPE:

⁵⁹ Gómez Lara, Cipriano, Antología... Ob. cit pag. 3.

A) Nulidad de Votación:

El actual artículo 287 nos proporciona las hipótesis para considerar que la votación recibida en una casilla sea nula. Así tenemos que:

- 1.- Instalar la casilla sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la junta distrital correspondiente.

Sin embargo, el propio código precisa los lugares en los cuales se puede cambiar la casilla, debiendo quedar instalada en la misma sección y en el lugar más próximo, siempre que se deje aviso en el lugar original de la nueva ubicación de la casilla. Las causas validas para cambiar la casilla son cinco:

- Cuando no exista el lugar indicado en las publicaciones respectivas;
- El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda realizar la instalación;
- Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que se pretende realizar en lugar prohibido por la ley;
- Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o el secreto del voto o el fácil o libre acceso de los electores, o bien, no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal. En este caso, será necesario que los funcionarios y representantes presentes tomen la determinación de común acuerdo y;
- Que el Consejo Distrital así lo disponga por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al Presidente de la casilla"(art.215).

La tesis jurisprudencial número 25 proporciona claridad al respecto, "Por lugar de ubicación de la casilla no debe entenderse únicamente una dirección entendiéndose por éste una calle y un número, sino que lo preponderante, son los signos externos del lugar que garanticen su plena identificación evitando inducir a confusión al electorado; por ello, esta finalidad primordial de certeza, no se ve desvirtuada cuando la casilla se instala en lugar distinto al señalado, pero de manera tal que la proximidad física y los signos externos no provoquen desorientación o confusión en el electorado".

- 2.- Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que este Código señala.

En este caso, el propio Código señala que "Una vez clausuradas las casillas, los Presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad harán llegar al Consejo Distrital que corresponda, los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

- Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del Distrito;
- Hasta doce horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del Distrito.
- Hasta veinticuatro horas cuando se trata de casillas rurales." (art. 238).

Sin embargo, los Consejos Distritales, previamente al día de la elección, pueden determinar la ampliación de los plazos para las casillas que así lo requieran. También es necesario precisar que esta causal no es necesaria para la presentación del escrito de protesta respectivo.

En esta hipótesis, se compara lo expuesto por el recurrente con las constancias de recepción de los paquetes electorales emitidos por el Consejo Distrital, o con el acta circunstanciada levantada por el órgano de autoridad (acta de clausura de casilla y acta de cierre de votación) con la finalidad de determinar el tiempo, que media entre el cierre de la votación y la hora en la que el órgano de autoridad recibió los paquetes electorales.

Por otra parte, la jurisprudencia número 30 explica qué debe entenderse por la expresión inmediatamente: "Debe entenderse en el sentido de que, entre la clausura de la casilla y la entrega de los paquetes y expedientes, solamente transcurra el tiempo necesario para el traslado del lugar en que estuvo instalada la casilla al domicilio del Consejo Distrital, atendiendo a las características de la localidad, los medios de transporte y las condiciones particulares del momento y del lugar⁶⁰.

⁶⁰ Jurisprudencia 30 y 32; p.p.220,221.

- 3.- Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por la Junta Distrital respectiva.

La excepción son los casos fortuitos, v. gr. en caso de que durante la jornada electoral se precipite una lluvia fuerte. Estas causas deben hacerse constar en el acta de la jornada electoral para ser tomadas en cuenta.

- 4.- Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.

El COFIPE dispone que la fecha de recepción de la votación será el tercer domingo del mes de agosto. Cualquier votación recibida antes o después de esta fecha se podrá impugnar.

- 5.- La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por este Código.

El COFIPE determina que las únicas personas facultadas para recibir la votación el día de la jornada electoral son el Presidente, el Secretario y dos escrutadores propietarios o sus suplentes, de la casilla. Estos deben ser los que aparezcan en la publicación de los diarios en que se señala la ubicación de las casillas.

- 6.- Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos o fórmula de candidatos y este, sea determinante para el resultado de la votación.

Esta causal reviste vital importancia, ya que fue la que se presentó en mayor número por parte de los partidos políticos durante el proceso de 1991.

El partido político recurrente debe distinguir a cual de las dos irregularidades se refiere en su impugnación.

- 7.- Permitir sufragar sin credencial para votar o a aquellas cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo los casos de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de la casilla en que estén acreditados o de aquellos electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección, conforme a lo establecido en el artículo 223 del COFIPE, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación.

Esta hipótesis se puede acreditar por la mención que aparezca en el acta de la jornada electoral en el apartado de incidentes y sobre todo, con el informe que rinda la autoridad responsable. Es preciso señalar que la causal en cuestión fue muy utilizada por los partidos recurrentes en el proceso electoral de 1991, argumentando que se dejó votar sin credencial de elector.

- 8.- Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada, siempre que ello sea determinante para el resultado de la elección.

Esta causal se puede acreditar mediante mención en el acta de la jornada electoral en el apartado de incidentes, siempre que sea determinante para el resultado de la votación recibida en una casilla, o sea, "Si la cantidad de personas que votaron en estas circunstancias es mayor a la diferencia de votos que existieron entre los partidos que ocuparon el primero y el segundo lugar de votación de la casilla, podría proceder la causal de la nulidad".

Este agravio en un alto porcentaje se declaró infundado, ya que, a pesar de haber acreditado la existencia de la irregularidad, no pudieron comprobar que era determinante para el resultado de la votación.

Asimismo, un documento elaborado por el Tribunal Federal Electoral señala que: " Para el análisis de este agravio se tuvo que acudir a las hojas de incidentes, al apartado de incidentes de las actas de instalación de casillas, a las actas de cierre de votación y considerarlo expuesto por el órgano de autoridad responsable en su informe circunstanciado, para determinar si se acreditaba el hecho, pero el problema radicó en establecer si era determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla."⁸¹

- 9.- Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de la casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

⁸¹ Tribunal Federal Electoral, Metodología para la elaboración de resoluciones recaídas al recurso de inconformidad en el Tribunal Federal Electoral, Antología, Ob. cit. pág. 26.

Esta causal de nulidad es difícil de probar, ya que se debe estar en presencia de los hechos para acreditarlos. La dificultad consistió, en que aún probando la existencia de la violencia sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, se debía probar que fue determinante para el resultado de la votación recibida en esa casilla.

B) Nulidad de Elección:

Por medio del recurso de inconformidad no sólo se puede impugnar la nulidad de la votación recibida en una casilla, como se vió en el apartado inmediato anterior, sino también, una elección de Diputado de mayoría relativa o de Senadores por las causales señaladas en los artículos 288 y 289, en un número determinado de casillas en un Distrito Uninominal o de secciones de una entidad federativa.

Las causales de nulidad de una elección son las siguientes:

1.- Para Diputados de mayoría relativa en un Distrito Electoral Uninominal:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de la votación recibida en una casilla se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas del Distrito Uninominal que corresponda.

Para que opere esta hipótesis es necesario tener el número de Casillas del Distrito y obtener el porcentaje relativo, a fin de saber si el total de las casillas en las que se ha declarado fundado el recurso, corresponde al 20% de las de Distrito.

- b) Cuando no se instale ninguna casilla en el 20% de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

En este caso, se tiene que saber el número de secciones que componen el Distrito Uninominal y obtener el 20% de dichas secciones, con el fin de compararlas con el número de casillas que no fueron instaladas para analizar si no procede como causal de nulidad de elección.

Realmente en la práctica es muy difícil probar estas dos hipótesis como causales de nulidad por las siguientes razones:

- La mayoría de los partidos políticos carecen de una estructura jurídica sólida, para poder acreditar en los porcentajes mencionados las pruebas que avalen su dicho, y
- Actualmente el Instituto Federal Electoral, cuenta con personal profesional que se encarga de todo lo relativo a la instalación de las casillas (Dirección Ejecutiva de Organización Electoral).

Finalmente, cabe precisar que las dos hipótesis anteriores tienen su antecedente en la LFOPPE del 30 de diciembre de 1977.

- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos sean inelegibles.

Esta causal fue introducida recientemente por las reformas legales, publicadas el 24 de Septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación; no obstante ya había sido regulada en otras leyes, de la siguiente manera:

- Se puede distinguir una etapa de 1901 a 1946, en la cual todas las leyes electorales comprendidas en este lapso, establecieron la nulidad de la elección cuando el electo (fuera Diputado, Senador o Presidente) careciera de algún requisito Constitucional o legal, o estuviera comprendido en alguna prohibición señalada por dichos ordenamientos.
- La Ley Electoral Federal de 1946, requirió que el electo fuera inelegible por carecer de los requisitos establecidos en la Ley. Se aplicaba a los cargos de elección popular federal. Asimismo, la Ley de 1951, siguió los mismos términos de su antecesora.

- La ley de 1973, estableció la nulidad de la elección cuando el candidato que hubiera obtenido la mayoría de votos en la elección respectiva, cumpliera los requisitos de inelegibilidad contenidos en la Constitución y en esa Ley.

- La LFOPPE, instituyó que el candidato a Diputado que hubiera obtenido constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional en la elección respectiva, no reuniera los requisitos de elegibilidad establecidos por la Constitución o la Ley, el Colegio Electoral declaraba nulos los votos a su favor.

En esta hipótesis, dicho colegio estaba facultado para declarar candidato electo a aquél que contara con la votación más cercana a la del que obtuvo constancia de mayoría. Por lo anterior se observa, que se podía declarar únicamente la nulidad de votación, lo cual originaba una recomposición de votos, más no la nulidad de la elección.

- El Código Federal Electoral de 1987, siguió la misma tendencia; estableció como causa de nulidad de elección el hecho de que el candidato a Diputado de mayoría relativa que hubiera obtenido su constancia en la elección respectiva, no reuniera los requisitos de elegibilidad previstos en la Constitución.

De todo lo anterior, se colige que la inelegibilidad de un candidato electo para el cargo de Diputado de mayoría relativa en las legislaciones electorales de 1901 a la fecha, salvo en la LFOPPE, era considerada como causal de nulidad de votación por los siguientes criterios:

- a) Por justicia electoral: Creyó injusto que el hecho de que una fórmula electa para Diputados de mayoría relativa (no se señala expresamente que la inelegibilidad tenga que recaer sobre la fórmula triunfadora), tuviera como consecuencia la

nulidad de la elección, ya que ésto, sólo debería operar para los candidatos que se situaran en esa hipótesis. Sólo se debía originar una recomposición de votos.

- b) **Por uniformidad de criterios:** El legislador debió haber aplicado criterios iguales a casos que tienen la misma naturaleza, ya que la inelegibilidad de los dos integrantes de la fórmula de Senadores origina sólo la nulidad de la votación.
- c) **Por analogía histórica:** Esto debido al precedente que instituyó la LFOPE de esta causal, al darle como consecuencia a la inelegibilidad la nulidad de votación.

2.- Para la nulidad de una elección de Senadores en una entidad federativa:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de la votación recibida en una casilla, se acrediten en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad de que se trate.

En este caso, se deben calcular las casillas cuya votación se haya anulado por las causales previstas en la propia legislación, que conformen diversas secciones electorales, como máximo 1500, tomando en cuenta que una casilla se instala por cada 750 electores, por lo que, una sección puede tener hasta dos casillas.

Por lo tanto, es necesario determinar si la suma de las casillas anuladas representa el 20% de las secciones para que se pueda declarar la nulidad de la elección de Senador.

- b) Cuando no se instale ninguna casilla en el 20% de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiera sido recibida.

Se aplican los mismos criterios que para la causal de nulidad de Diputado, ya que es difícil que esta hipótesis se presente, por las medidas legales que ahora se establecen en el COFIPE para instalar las casillas en la jornada electoral y por la profesionalización del personal del Instituto.

- c) Cuando los dos integrantes de una fórmula de candidatos fueren inelegibles. En este caso la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaron inelegibles.

C) **Causa Genérica de Nulidad de Elección:**

Esta causal establece, que las Salas del Tribunal Federal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de Diputados o Senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada, violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate, y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente. (Art. 290, parr. 2)

La Ley Electoral Federal de 1973, facultó a la Comisión Federal Electoral para declarar la nulidad de la elección cuando a su juicio se hubieran cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de las mismas. Sin embargo, no se especificó que se entendía por graves irregularidades.

La LFOPE de 1977, instituyó como causas de nulidad de una elección la existencia de violencia generalizada en un Distrito Electoral Uninominal, y el hecho de que se hubieren cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demostrara que éstas fueron determinantes para el resultado de la elección.

Señaló que se entendía por violaciones sustanciales: La realización de escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados por dicha ley; la recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección, y la recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esa Ley.

El Código Federal Electoral de 1987, estableció como hipótesis de nulidad de una elección las mismas causales que se mencionan en el apartado anterior, casi en idénticos términos, sólo que modificó la primera hipótesis de violación sustancial, la cual quedó como la realización de los escrutinios y computos en lugares que no reunieran las condiciones señaladas por el mismo o en lugar distinto al determinado previamente por el órgano electoral competente.

Como podemos observar, las leyes electorales de 1977 y 1987 determinaron causas genéricas de nulidad de elección como facultad discrecional. Sin embargo, la misma Ley precisó los márgenes de esta facultad, ya que determinó qué debería entenderse por violaciones sustanciales durante la jornada electoral.

Por otra parte, la actual causal genérica de nulidad de elección, otorga una facultad discrecional muy amplia a las Salas del Tribunal, ya que no especifica que debe entenderse por violaciones sustanciales. Además, no podemos utilizar la analogía para saber el significado de ellas por dos razones:

- a) No lo permite el código actual; y
- b) Las causas de violaciones sustanciales establecidas por las leyes anteriores, actualmente son causales de nulidad de votación como lo establece el artículo 287 del COFIPE.

En suma, creemos, conveniente hacer las siguientes observaciones:

- Las causas de nulidad para una elección deberían estar específicamente señaladas, en razón de la propia naturaleza e importancia que conlleva la declaratoria de nulidad de una elección. No es conveniente, al menos por ahora, dotar al Tribunal de facultades tan amplias, y
- Si persiste esta causa genérica de nulidad, deben precisarse mediante una reforma legal las posibles hipótesis en las que puede operar, o bien, señalar que debe entenderse por violaciones sustanciales mediante criterios de jurisprudencia.

4.4 PARTES PROMOVENTES

El Lic. Rafael de Pina señala que "Tradicionalmente la palabra actor se ha reservado para designar al demandado" pero agrega el citado, "tan actor es el demandado como el demandante cuando ambos actúan". Por lo que concluye el mencionado, que el actor es "La persona que actúa en el proceso sea en su propio interés o sea en el ajeno"⁶².

Por lo que el actor será toda persona legitimada por el COFIPE para interponer los recursos que en el se establezcan.

El código de la materia, señala que la interposición del recurso de inconformidad es facultad exclusiva de los partidos políticos mediante sus representantes legítimos. Asimismo, se considera con esta calidad a los siguientes:

⁶² De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, México 1965, Porrúa, pág. 16.

- a) Los registrados formalmente ante los órganos del Instituto. En cuyo caso, sólo pueden actuar ante el órgano en el que estén acreditados;
- b) Los miembros de los comités nacionales, estatales o municipales correspondientes a la cabecera distrital, o sus equivalentes que señalen en sus propios estatutos, en cuyo caso, acreditarán su personería con el nombramiento hecho conforme a los mismos y;
- c) Los autorizados para representarlos por poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido, facultados estatutariamente para ello.

Consideramos que estas tres hipótesis se prestan a confusión, rompen con la lógica de la representación y burocratizan el trabajo del Instituto. Sería conveniente que sólo se plasmara en el código en comento, que los únicos representantes legítimos son los autorizados por los órganos competentes (el comité ejecutivo nacional o su equivalente) de los partidos políticos mediante poder otorgado en escritura pública, acreditados ante el órgano correspondiente del Instituto por medio de los documentos que los avalen conforme a sus propios estatutos.

El COFIPE determina quienes son las partes en el procedimiento, señalando a:

- a) El actor, es el representante legítimo del partido político que interpuso el recurso;
- b) La autoridad, es el órgano del Instituto que realizó el acto o dictó la resolución impugnada y;
- c) El tercero interesado, es el partido político que tiene un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Asimismo, la reforma legal de Septiembre de 1993, innovó que los candidatos pueden participar como coadyuvantes del partido político que los registró, conforme a los siguientes lineamientos:

- a) Tienen derecho a presentar escritos en los que manifiesten lo que a su derecho convenga. No obstante, no pueden presentar conceptos que amplíen o modifiquen la controversia planteada en el recurso o en el escrito que como tercer interesado haya interpuesto su partido;

- b) Tienen que presentar sus escritos dentro de los plazos establecidos para la interposición del recurso de inconformidad (ver punto 4.6.), o para la presentación de los escritos de los terceros interesados durante el lapso de 48 horas siguientes a la fijación de la cédula en los estrados;
- c) Debe anexarse al escrito el documento que avale su registro como candidato del partido político respectivo;
- d) Pueden ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos legales (ver punto 4.6), siempre y cuando, estén relacionadas con los hechos y agravios invocados en el recurso de inconformidad presentado por su partido político; y
- e) Los escritos deben estar firmados autógrafamente (artículo 312).

Es de estricto rigor, señalar que los términos de esta nueva figura, fueron delineados por las tesis relevantes y correlacionadas del Tribunal Federal Electoral.

4.5 DE LAS NOTIFICACIONES

El Dr. Flores García, declara que la notificación pertenece al género de los medios de comunicación procesal y la concibe como el "Acto mediante el cual, de acuerdo con las formalidades legales preestablecidas, se hace saber una resolución judicial o administrativa a la persona que se reconoce como interesado en su conocimiento y se le requiere para que cumpla un acto procesal"⁶³.

Por lo tanto, la notificación en materia electoral es el medio de comunicación procesal que sirve para dar a conocer una resolución o acto a los ciudadanos mexicanos, a los partidos políticos o a las organizaciones o agrupaciones políticas, o bien, funciona como requerimiento para que cumplan un acto procesal.

El COFIPE instituye los tipos de notificaciones: personal, por estrados, oficios, correo certificado o telegramas, según se requiera para la eficacia del acto o resolución a notificar, salvo los casos que expresamente disponga de otro modo el propio código (art. 305, parr. 1).

El mismo código precisa que los estrados son los lugares destinados en las oficinas de órganos del Instituto y de las Salas del Tribunal Federal Electoral, para notificar copias del escrito de interposición del recurso y de los autos y resoluciones que le recaigan (art. 305, párrafo 2). Por notificaciones personales las que expresamente establezca con este carácter el COFIPE, en este caso, se informa al interesado a más tardar al día siguiente de que se dió el acto o se

⁶³ Flores García, Fernando, Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. cit. pág. 2103.

dictó la resolución. Asimismo, las cédulas de notificación personal deberán contener la descripción del acto o resolución que se notifica, lugar, hora y fecha en que se realiza y, el nombre de la persona con quien se atiende la diligencia. En caso que se niegue a recibir la notificación, se hace constar ésto en la cédula (art. 306).

Quedan exceptuados de las reglas generales anteriores, los partidos políticos cuyos representantes hayan estado presentes en las sesiones del órgano del Instituto que actuó o resolvió, ya que se considera que están automáticamente notificados del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales (art. 307).

Una vez analizados los aspectos generales de la notificación, pasaremos a ver las reglas específicas en el recurso de inconformidad. Así tenemos, por ministerio del COFIPE, que las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral recaídas a dicho recurso serán notificadas de la siguiente manera:

- a) Al partido político que interpuso el recurso y a los terceros interesados personalmente, siempre y cuando hayan señalado domicilio ubicado en la ciudad sede de la Sala de que se trate. Esto se entiende por los plazos tan cortos que se manejan para resolver los recursos. Por estrados, en caso contrario, o bien porque no se señaló el domicilio en el recurso. La notificación se hará a más tardar dentro de las 48 horas siguientes a la en que se dictó la resolución;
- b) Al Consejo General del Instituto. En este supuesto la notificación es por oficio, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se dictó la resolución, anejando copia certificada del expediente y de la resolución; y
- c) En su caso, a la Oficialía Mayor de la Cámara del Congreso de la Unión que corresponda, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la en que se dictó la resolución (art. 310, par.1).

4.6 TERMINO DE INTERPOSICION DEL RECURSO

Es preciso señalar que durante el proceso electoral, todos los días y horas son hábiles, y los plazos se computan de momento a momento. Cuando están señalados por días, éstos se consideran de veinticuatro horas. Asimismo, el cómputo de los plazos se hace a partir del día siguiente de aquél en que se notifica el acto o la resolución recurrida, salvo que el representante del partido político, haya estado presente en la sesión del órgano del Instituto que actuó o resolvió, en cuyo caso, se considera automáticamente notificado el acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales (artículos 297 y 307). Las reglas anteriores, son aplicables a todos los recursos regulados por el COFIPE.

La multicitada reforma electoral de 1993, incorporó el vocablo plazo, con el cual, se precisó mejor la noción de interposición de los recursos.

El recurso de inconformidad deberá interponerse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente de que:

- 1) Concluya la práctica del cómputo distrital de la elección Presidencial, para impugnar los resultados contenidos en las actas respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas por error aritmético;
- 2) Concluya la práctica del cómputo distrital correspondiente, para impugnar la elección de Diputados de mayoría relativa, por las causales de nulidad establecidas en el propio Código o por error aritmético;
- 3) Concluyan los cómputos de entidad federativa, para impugnar la elección de Senadores, por las causales de nulidad establecidas en el Código o por error aritmético;
- 4) Concluyan los cómputos de circunscripción plurinominal, para solicitar la corrección de los resultados consignados en el acta respectiva, por haber mediado error aritmético en los mismos (arts. 295, 302).

4.7 ORGANISMOS O INSTITUCIONES COMPETENTES EN MATERIA ELECTORAL

El Dr. Tamayo y Salmorán considera que los juristas entienden por autoridad "La posición de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad.

Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores del poder".

Además, agrega el citado autor que, " La noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente. El concepto jurídico de autoridad indica que alguien está facultado jurídicamente para realizar un acto válido, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente la situación jurídica de los demás".⁶⁴

⁶⁴ Tamayo y Salmorán, Ricardo, Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.cit p.p.286,287.

Por otra parte, el COFIPE antes de la Reforma Legal de 1993 precisa que las autoridades electorales son " Aquellas encargadas de la aplicación de las normas constitucionales y del COFIPE, para la organización y calificación de las elecciones federales tendientes a la renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como son el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, los Colegios Electorales y las Mesas Directivas de casilla".

Actualmente aplicando el mismo criterio, las autoridades electorales son: El Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral, y la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para la calificación de la elección del Presidente de la República, en sus respectivos ámbitos de competencia. (art.3 párr.1)

El código de la materia sigue un criterio territorial para la distribución de la competencia, ya que señala que, durante el proceso electoral, son competentes para resolver el recurso de inconformidad la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral que ejerza su jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el órgano electoral responsable del acto o resolución impugnada.

Cabe precisar que cuando nos referimos al Instituto Federal Electoral como autoridad, en realidad se entiende a los diversos órganos o consejos que lo integran, ya que por ser persona moral actúa por medio de sus representantes u órganos o consejos conforme al propio COFIPE.

4.8 SUPUESTOS PROCESALES

Para impugnar los resultados consignados en el acta final de escrutinio y cómputo de las mesas directivas de casillas, por supuestas irregularidades durante la jornada electoral, el recurso de inconformidad no procederá si no fue presentado a tiempo el escrito de protesta, durante los plazos señalados por el propio COFIPE, salvo los casos que el mismo código de la materia determine (ver punto 3.3)

Así pues, el único recurso que tiene un requisito de procedibilidad para determinadas hipótesis es el de inconformidad. La explicación amplia del escrito de protesta se encuentra, también en el apartado 3.3 de la presente tesis.

4.9 DEL PROCESO DE INTERPOSICION DE LOS RECURSOS

La propia legislación electoral actual, en su artículo 316, proporciona las pautas a seguir para la interposición de recursos, así señala que deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.- Por regla general deben presentarse por escrito ante el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que realizó el acto o dictó la resolución;

- 2.- Señalar el nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones, ya que si el promovente omite señalar domicilio para recibirlas, se practicarán por estrados;
- 3.- Acompañar los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando no la tenga acreditada ante el órgano del Instituto que actúa;
- 4.- Mencionar de manera expresa el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable;
- 5.- Señalar de manera expresa y clara los agravios que causa el acto o resolución impugnada, los preceptos presuntamente violados y los hechos en que se basa la impugnación;
- 6.- Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente;
- 7.- Ofrecer las pruebas que junto con el escrito se aporten, mencionar las que se habrán de aportar dentro de los plazos legales y solicitar las que deban requerirse, siempre que el promovente justifique que las solicitó por escrito en tiempo y forma, ante el órgano competente y no le fueron entregadas;
- 8.- Mencionar la elección que se impugna, señalando expresamente si se recurre el cómputo, la declaración de validez de la elección y por consecuencia, el otorgamiento de las constancias respectivas. En ningún caso se podrá impugnar más de una elección con un mismo recurso;
- 9.- Indicar la mención individualizada del acta de cómputo distrital, de entidad federativa o cómputo de circunscripción plurinominal que se recurre;
- 10.- Señalar de manera individualizada las casillas cuya votación se solicite se anule en cada caso, y la causal que se invoca para cada una de ellas;
- 11.- La relación que tiene el recurso en comento con otras impugnaciones, si es que las hay.

Las siguientes consideraciones corresponden formalmente a la sustentación del recurso de inconformidad la cual, se analizará más ampliamente en el punto 4.13 del presente capítulo. No obstante, se tratarán en este apartado por estar directamente relacionados con las reglas de procedimiento de este recurso.

En caso de que se omita alguno o algunos de los requisitos señalados por los puntos 3, 4, 5, 8, 9, o 10, el Secretario del órgano del Instituto o el Juez instructor de la Sala competente, requerirá por estrados al promovente para que cumpla con el o los requisitos omitidos en un plazo de 48 horas, contadas a partir de que se fije en los estrados el requerimiento correspondiente, bajo el señalamiento de que si no cumple, se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo lo establecido para el recurso de reconsideración.

Si se omite el punto 7, relativo a la presentación de las pruebas, se aplica la regla del párrafo anterior, salvo que la cuestión o hechos controvertidos versen sobre puntos de derecho.

Si el recurrente omite señalar en su escrito los preceptos legales presuntamente violados o si los cita de manera equivocada, el órgano del Instituto o Sala del Tribunal, podrá resolver el recurso tomando en cuenta los preceptos legales que debieron ser invocados o los que resulten inaplicables al caso concreto.

Finalmente, si existe deficiencia en la argumentación de los agravios, pero pueden ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el recurso, en éste caso la Sala no los puede rechazar y tendrá que resolver con los elementos que obren en el expediente.

4.10 DEL OFRECIMIENTO Y ADMISION DE PROBANZAS

Al igual que otras instituciones analizadas, la doctrina no presenta una definición unívoca de prueba. Sin embargo, citaremos algunas de ellas.

El Dr. Gómez Lara considera como una acepción de Prueba "El Conjunto de Instrumentos por los cuales se persigue dar al juzgador el cercioramiento sobre las cuestiones controvertidas"⁶⁵

El Dr. Ovalle Favela señala que la prueba tiene diversos significados en la materia procesal, como son los medios de prueba, la actividad probatoria o la demostración. Proporciona como concepto "La Prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, esclarecimiento que resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En sentido amplio, sin embargo, la prueba comprende todas las actividades procesales que se realizan a fin de que se obtenga o no dicho cercioramiento".⁶⁶

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

⁶⁵ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Ob.cit.pág.107.

⁶⁶ Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, Ob.cit.pág.125.

El Pronuario de legislación Federal Electoral la define como "Los instrumentos de que se valen las partes y el juzgador para que éste adquiera certeza acerca de la resolución que emita".⁸⁷

Por lo tanto, se puede decir que la prueba, en materia electoral, son los instrumentos de que se vale el juzgador y las partes consagradas por el COFIPE, para producir la convicción en el Juez o autoridad competente, respecto a los hechos controvertidos o discutibles.

El código en comento, establece como medios de prueba en materia contencioso electoral: Las documentales, las técnicas cuando por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento, presuncionales e instrumental de actuaciones.

El Lic. Mora Fernández precisa que "La Prueba documental, esto es, la que se realiza por medio de documentos, entendidos éstos como los objetos que tienen algo escrito con sentido inteligible, pueden ser públicos o privados. Los primeros son aquéllos que gozan de fe pública y los segundos son los que expiden personas que no son funcionarios públicos o que siéndolo no lo hacen en ejercicio de sus funciones".⁸⁸

1).- DOCUMENTALES.

El COFIPE instituya como documentales públicas:

- a) Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos distritales, de entidad federativa y de circunscripción plurinominal. Serán actas oficiales las originales autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección;
- b) Los demás documentos originales expedidos por los órganos del Instituto o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;
- c) Los documentos expedidos por las demás autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades; y
- d) Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, y siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten" (art. 327, párr. 2 incs. a, b, c, d).

⁸⁷ Instituto Federal Electoral, Pronuario..., Ob.cit.pág. 221.

⁸⁸ Mora Fernández, Daniel, Antología..., Ob.cit.pág.7.

Además define a las documentales privadas por exclusión, ya que señala que son todas las demás actas o documentos que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionadas con sus pretensiones.

Con la reforma legal de septiembre de 1993, las pruebas en general, en materia federal electoral se definieron con mejor técnica legislativa, comparada con las legislaciones anteriores.

El Maestro. Mora Fernández, refiere que en el sistema de apreciación probatoria se han distinguido tres tipos:

- a) "El sistema de la prueba libre en el que la convicción del Juez no está ligada a un criterio legal, formándose, por lo tanto respecto a la eficacia de la misma, según una valoración personal, racional, de conciencia, sin impedimento alguno de carácter positivo".
- b) "El sistema de prueba legal o tasado en el que la valoración de las pruebas no depende del criterio del juez sino que se encuentra previamente regulada por la ley y el juez debe aplicarla rigurosamente, prescindiendo de su criterio personal"
- c) "El sistema mixto en el que se mezclan los dos sistemas anteriores con predominio quizá de alguno de ellos sobre el otro"

Al respecto, el COFIPE establece como regla general que los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados por los órganos del Instituto y por las Salas del Tribunal Federal Electoral, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, y tomando en cuenta las excepciones y las reglas especiales señaladas por el propio código (art. 328)

Del párrafo anterior, se deduce que el COFIPE se inclinó por el sistema mixto de valoración, ya que combina la prueba legal o tasada con la sana crítica, aunque con predominio de la primera. Así tenemos que, las documentales privadas tienen valor probatorio pleno, por ministerio del COFIPE, salvo prueba en contrario, respecto a la autenticidad o veracidad de los hechos a los que se refieren, mientras las documentales públicas son tomadas en cuenta y valoradas libremente por lo órganos del Instituto y por las Salas del Tribunal Federal Electoral al resolver los recursos de su competencia, por medio de la sana crítica

Por lo que hace al procedimiento probatorio, se tienen que diferenciar dos etapas:

Ofrecimiento de pruebas. En el escrito del recurso, el promovente debe ofrecer las pruebas que junto con el escrito se aporten, señalar las que habrá de aportar dentro de los plazos legales, y solicitar las que deban requerirse, cuando compruebe que las solicitó por escrito, en tiempo y forma ante el órgano competente, y no le fueron entregadas, y

Exhibición o aportación. en esta etapa se exhiben o aportan las pruebas, anexo al escrito de recurso o dentro de los plazos establecidos por el COFIPE.

Conviene precisar que los Presidentes, tanto del Tribunal y de las Salas que lo integran, tienen la facultad de hacerse allegar de más elementos probatorios de los que constan en el expediente, siempre que sirvan para sustanciar o resolver el expediente, perfeccionar alguna prueba y no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos por el COFIPE (art 326, párr.1).

Respecto de la carga de la Prueba, el código en comento señala que el que afirma está obligado a probar y al que niega se obliga a probar, sólo cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho (art 330, párr 2).

2) PRUEBAS TECNICAS

Son los medios o instrumentos de reproducción de imágenes, que tienen por objeto crear convicción en el juzgador acerca de los hechos controvertidos. En estos casos el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba (art 327, párr 4). Por lo tanto son pruebas técnicas las fotografías, copias fotostáticas, notas taquigráficas, grabaciones y todo elemento aportado por la ciencia. En el proceso federal electoral de 1991 el Tribunal acordó aceptar videograbaciones como pruebas.

3) PRUEBAS PRESUNCIONALES

Estas consisten en operaciones lógicas, mediante las cuales partiendo de un hecho conocido, se llega a la aceptación como existente de otro conocido o incierto; pueden ser de carácter humano y legal.

El código entiende por prueba presuncional "Además de las que pueda deducir el juzgador de los hechos comprobados, las declaraciones que consten en acta levantada ante el fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes y siempre y cuando estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho" (art. 327 párr 5).

Como se observa, el legislador otorgó la calidad de presuncional a una testimonial contenida en un documento.

4) INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES

Esta prueba consiste en un instrumento o escrito con el que se prueba o justifica un hecho o un derecho, o bien es la pieza jurídica escrita que ilustra o instruye acerca de derechos y obligaciones contraídos por las partes en un acto jurídico

Respecto a la valoración de las pruebas documentales privadas, técnicas, presuncionales, y la instrumental de actuaciones, sólo hacen prueba plena cuando a juicio de los órganos del Instituto o de las Salas del Tribunal, de los elementos que obren en el expediente, de los hechos afirmados, de la verdad conocida y del recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados (art. 328 parr. 3).

Finalmente, hay que considerar que el legislador tomó en cuenta varios aspectos para crear el sistema probatorio, lo cual no fué fácil, a saber:

- Que fuera confiable, en el cual el juzgador tuviera mayor número de elementos de juicio para emitir sus fallos y por ende, una mejor administración de justicia electoral, y
- La factibilidad de probar los hechos controvertidos y de resolver los recursos en plazos muy breves, a fin de lograr una expedita, completa y puntual función jurisdiccional.

4.11 DE LA NO PROCEDENCIA

El Código Federal Electoral de 1987 en su artículo 317, facultó al organismo competente, en este caso, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, para desechar los recursos notoriamente improcedentes. Sin embargo, no precisó las causales de improcedencia. Es sólo con la reforma legal de 1993 que se enumeran dichas causales.

El prontuario de Legislación Electoral Federal señala que, la improcedencia se refiere "A la imposibilidad legal de que el órgano competente resuelva la materia del recurso del que se trate, cuando se presente alguna causal determinada por el propio código".

Por su parte el Lic. Ovalle Fabela, opina que el Juez también tiene que desechar la demanda " cuando considere que no reúne los requisitos legales y los defectos sean subsanables."⁶⁹

El código de la materia instituye que "el secretario del órgano del Instituto que corresponda y la Sala competente del Tribunal Federal Electoral, podrán desechar de plano aquellos recursos que consideren evidentemente frívolos o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones de este código".(art.313, párr.1)

Con base en todo lo anterior, se puede considerar la improcedencia, como todos aquellos requisitos que establece el COFIPE, que instituye como subsanables y que originen que el órgano del Instituto o la Sala competente no resuelva sobre el fondo del asunto.

⁶⁹ Ovalle Fabela, José, Derecho Procesal Civil, Ob cit pag 115

El mismo código señala expresamente las causales de improcedencia que originan que el recurso interpuesto sea desechado de plano, dichas causales son:

- 1.- Cuando el recurso no se interponga por escrito ante el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que realizó el acto, dictó la resolución o realizó el cómputo que se impugna.
- 2.- No esté firmado autógrafamente por quien lo promueve.
- 3.- Sean interpuestos por quien no tenga legitimación o interés jurídico en los términos de éste código.
- 4.- Cuando sea presentado fuera de los plazos que señala el COFIPE.
- 5.- No se apórtan pruebas en los plazos legales, salvo que señale las razones justificadas por las que no obran en su poder. Cuando el recurso versa sobre puntos de derecho no requerirá de pruebas.
- 6.- Cuando no se presenten en tiempo los escritos de protesta o no reúnan los requisitos que señala este código para que no proceda el recurso de inconformidad.
- 7.- No se señalen agravios o los que se expongan manifiestamente no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir.
- 8.- Cuando se impugne más de una elección con el mismo recurso.

Asimismo, es conveniente citar la jurisprudencia 25 por estar relacionada con el tema en cuestión:

"Previamente al estudio de la controversia planteada, se deben analizar las causales de improcedencia que en la especie puedan actualizarse, por su examen preferente y de orden público de acuerdo al artículo 1 del COFIPE."⁷⁰

Por lo tanto, después que el recurso de inconformidad es recibido por la Sala competente del Tribunal, éste es turnado de inmediato a un Juez Instructor, el cual debe analizar si el escrito de protesta y el de interposición del recurso reúnen los requisitos establecidos por el COFIPE para su procedencia, en cuyo caso dicho Juez dicta el auto de admisión correspondiente y ordena que se fije copia del mismo en los estrados.

⁷⁰ Jurisprudencia 25, pág.211.

Por otra parte, si del análisis del recurso el Juez considera que se presenta alguna causal de improcedencia, o el recurso es evidentemente frívolo, somete a la Sala del Tribunal el proyecto de acuerdo de desechamiento del recurso interpuesto.

4.12 SOBRESEIMIENTO DEL RECURSO

El Dr. Fix Zamudio, considera que el sobreseimiento es la " Resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia."⁷¹

Al respecto el prontuario de Legislación Federal Electoral precisa que las causales de sobreseimiento pueden presentarse durante la sustanciación de los expedientes, o bien durante la resolución del recurso, en ambos casos el Juez Instructor o Magistrado ponente propone el sobreseimiento del recurso.

Así pues, se puede decir que la diferencia entre la improcedencia y el sobreseimiento es que la primera opera desde un principio (el juez instructor analiza si cumple con los requisitos establecidos) y la segunda durante la sustanciación y resolución, por lo tanto, hay una diferencia de tiempo. Además una causal de improcedencia superveniente origina el sobreseimiento.

La reforma legal de septiembre de 1993, distinguió entre las causales de improcedencia y de sobreseimiento. Asimismo, instituyó como causales de éstas:

- 1.- Cuando el promovente desista expresamente;
- 2.- Cuando durante la sustanciación o resolución de un recurso de apelación, el ciudadano recurrente fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos políticos;
- 3.- Cuando la autoridad electoral modifique o revoque el acto o la resolución impugnado de tal manera que quede sin materia el recurso;
- 4.- Cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia (art. 314).

4.13 SUSTANCIACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Por regla general, los recursos se presentan por escrito ante el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que realizó el acto o dictó la resolución, dentro de los plazos ya mencionados. Cabe aclarar que la interposición del recurso no suspende los efectos del acto o resolución impugnado (art. 317, párr. 4).

⁷¹ Fix Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano Ob cit pág 2437.

Dentro de la tramitación, tenemos que el órgano del Instituto que reciba el recurso en comento, lo publicita inmediatamente a través de cédula que se fija en los estrados. Además, dentro de las 48 horas siguientes a su fijación, los representantes de los partidos políticos terceros interesados, podrán presentar los escritos que consideren pertinentes (art.318, párr.1 y 2.).

Después de cumplido el plazo anterior, el órgano del Instituto deberá mandar a la Sala del Tribunal competente, dentro de las 48 horas siguientes, el recurso de inconformidad. Asimismo deberá anexar:

- a) El escrito mediante el cual se interpone;
- b) La copia del documento en que conste el acto o resolución impugnados o, si es el caso, copias certificadas de las actas correspondientes del expediente relativo al cómputo distrital; de entidad federativa o de circunscripción plurinominal de la elección impugnada;
- c) Las pruebas aportadas;
- d) Los demás escritos de los terceros interesados y de los demás coadyuvantes;
- e) Un informe circunstanciado sobre el acto o resolución impugnado;
- f) Los escritos de protesta que obren en su poder;
- g) Los demás elementos que se estimen necesarios para su resolución.

Además, el informe circunstanciado a que se refiere el inciso e) del párrafo anterior, será rendido por el Secretario de la Junta o por el Secretario del Consejo del Instituto correspondiente y deberá expresar:

- a) Si el promovente del recurso o del escrito del tercer interesado, tiene reconocida su personería;
- b) Los motivos y fundamentos jurídicos que se consideren pertinentes para sostener la legalidad del acto o resolución impugnado.

Después de recibir el recurso de inconformidad por la Sala competente del Tribunal, es turnado de inmediato a un Juez Instructor, el cual tiene obligación de revisar que reúna todos los requisitos señalados por el código de la materia para que sea procedente. Asimismo, cuando se admite algún requisito de los señalados en el párrafo cuarto del artículo 316, el Juez deberá actuar conforme a lo actuado en el apartado "Reglas del procedimiento".

En el supuesto en que el promovente haya señalado que presentará pruebas dentro del plazo de interposición del recurso, se reserva la admisión del mismo hasta la presentación de ella o el vencimiento del plazo.

Si el Juez instructor, después de analizar y revisar el recurso, considera que se presenta alguna causal de improcedencia o es evidentemente frívolo, somete a la consideración de la Sala del Tribunal el acuerdo para su desechamiento de plano. En los casos de recursos evidentemente frívolos, la Sala central del Tribunal podrá imponer una multa al partido político promovente.

Por otra parte, si el Juez instructor considera que el recurso reúne todos los requisitos, dicta el auto de admisión correspondiente ordenando se fije copia del mismo en los estrados de la Sala competente del Tribunal.

Finalmente, el Juez instructor realizará todos los actos y diligencias necesarias para la sustanciación de los expedientes de los recursos de inconformidad, de tal manera que los ponga en estado de resolución.

4.14 DE LAS RESOLUCIONES DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Una vez sustanciado el expediente del recurso de inconformidad por el Juez instructor es turnado por el Presidente de la Sala al Magistrado que corresponda, con el objeto de que formule el proyecto de resolución y lo someta a la consideración de la Sala.

Asimismo, el Presidente de la Sala, a petición del Juez instructor, podrá requerir a los diversos órganos del Instituto, o a las autoridades federales, estatales o municipales, cualquier informe o documento, que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en este código.

Por lo tanto, las autoridades deberán proporcionar oportunamente los informes o documentos requeridos. Además, en casos extraordinarios, el Presidente de la Sala podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre y cuando ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en el código.

Por otra parte, para hacer cumplir sus determinaciones, mantener el buen orden y exigir se le guarde el respeto y la consideración debidos, el Tribunal Federal Electoral podrá hacer uso discrecionalmente de los medios de apremio y correcciones disciplinarias siguientes:

- a) **Apercibimiento;**
- b) **Amonestación;**
- c) **Multa hasta por cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal; y**

d) Auxilio de la fuerza pública.

Los medios de apremio serán aplicados por los Presidentes de las Salas del Tribunal.

Las Salas determinarán la hora y días de sesiones públicas. Asimismo, el Presidente de cada Sala tiene obligación de ordenar que se fijen en los estrados respectivos, por lo menos con 24 horas de anticipación, la lista de asuntos que serán ventilados en cada sesión.

En la sesión de resolución, la cual deberá ser pública, los asuntos se discutirán en el orden en que se hayan listado, conforme al siguiente procedimiento:

- a) El Magistrado ponente presentará el caso y el sentido de su resolución, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos legales en que la funda;
- b) Los Magistrados podrán discutir el proyecto en turno;
- c) Cuando el Presidente de la Sala lo considere suficientemente discutido lo someterá a votación; y
- d) Los Magistrados podrán presentar voto particular el cual se agregará al expediente.

Sin embargo, en casos extraordinarios, la Sala puede diferir la resolución de un asunto listado.

Los recursos de inconformidad son resueltos por mayoría simple de los integrantes de las Salas del Tribunal, en el orden en que son listados para cada sesión, salvo que la Sala acuerde su modificación. Además, todos los recursos deberán quedar resueltos a más tardar el 10 de octubre de 1994, conforme al párrafo primero del artículo octavo transitorio. Sin embargo, los que se refieren a las elecciones de Diputados, deberán ser resueltos a más tardar el día 5 de octubre de 1994, en términos del párrafo primero del artículo octavo transitorio (art. 331, párrafo 3).

Por otro lado, toda resolución deberá hacerse constar por escrito y deberá contener:

- a) La fecha, lugar y órgano del Instituto o Sala del Tribunal que la dicta;
- b) El resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos;
- c) El análisis de los agravios señalados,

- d) El examen y la valoración de las pruebas documentales ofrecidas, aportadas y admitidas; y en su caso, las ordenadas por las Salas del Tribunal Federal Electoral;
- e) Los fundamentos legales de la resolución;
- f) Los puntos resolutive; y
- g) En su caso, el plazo para su cumplimiento (art. 333).

Asimismo, las resoluciones de fondo del Tribunal que recaigan a los recursos de inconformidad pueden tener como efecto:

- a) Confirmar el acto impugnado;
- b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den las causas previstas en el artículo 287 de este código y modificar, en consecuencia, el acto de cómputo distrital respectivo para la elección de Diputado de mayoría; y en su caso, el o las actas de cómputo distrital y el acto de cómputo de entidad federativa para la elección de Senadores;
- c) Revocar la constancia de mayoría expedida en favor de una fórmula de candidatos a Diputados o Senadores por los consejos distritales o locales competentes; otorgarla a la fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativas;
- d) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a Diputado o Senador por los Consejos Distritales o Locales competentes; otorgada al candidato o fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas;
- e) Declarar la nulidad de la elección y revocar las constancias expedidas por los Consejos Distritales o Locales cuando se den los supuestos de nulidad previstos en los artículos 288, 289 o 290 párrafo 2 de este código;
- f) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección Presidencial, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en el artículo 287 de este código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva; y

- g) Hacer la corrección de los cómputos distritales de la elección Presidencial, de Diputados de mayoría, de los cómputos de entidad federativa y de los cómputos de circunscripción plurinominal cuando sean impugnados por error aritmético.

Cabe aclarar que en las hipótesis, b, c y e anteriores, las Salas del Tribunal pueden modificar el acta o las actas de cómputo respectivas en la sección de ejecución que para tal efecto abran al resolver el último de los recursos que se haya interpuesto en contra de la misma elección, en el mismo distrito electoral uninominal o entidad federativa.

Asimismo, cuando en la sección de ejecución, por efecto de la acumulación de las resoluciones de los distintos recursos, se actualicen los supuestos de nulidad previstos en los artículos 288 o 289 ya vistos, la Sala competente del Tribunal podrá decretar lo conducente aun cuando no se haya solicitado en ninguno de los recursos resueltos individualmente.

Finalmente, las resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad que no sean impugnadas en tiempo y forma, serán definitivas e inatacables. Asimismo, las Salas del Tribunal Federal Electoral solo podrán declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas o la nulidad de una elección de Diputado por mayoría relativa o de Senador o la del cómputo de circunscripción plurinominal con fundamento en las causales señaladas en el código de la materia (arts. 335, 335-A y 336).

4.15 METODOLOGIA PARA LA ELABORACION DE RESOLUCIONES RECAIDAS AL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

- PRINCIPIO DE LEGALIDAD

De acuerdo con los principios constitucionales que rigen la actuación de los órganos y autoridades electorales, las resoluciones que dicten las distintas Salas del Tribunal Federal Electoral deben apegarse estrictamente al principio de legalidad, entendido éste, para efectos de este trabajo, como el deber que tienen las autoridades jurisdiccionales de ajustarse estrictamente a la ley, por lo que tienen que motivar y fundar adecuadamente sus actos y resoluciones, entre ellas y principalmente, la resolución que recaiga a los recursos de inconformidad que interpongan los partidos políticos recurrentes.

De acuerdo con lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales, todo acto de autoridad que implique la resolución de un litigio, debe cumplir con el mandato de oír previamente al vencido; por otro lado, todo acto de molestia al particular dirigido por la autoridad, debe estar debidamente requisitado, es decir, debe constar por escrito, provenir de autoridad competente y debe estar apoyado en hechos y, fundamentado en alguna Ley o disposición normativa.

En el ámbito jurisdiccional electoral, todos los actos del órgano jurisdiccional deben cumplimentar esos requisitos, so pena de incurrir en transgresiones a la Ley.

De acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando el Tribunal Federal Electoral resuelve los distintos recursos de inconformidad, dentro del plazo que la misma Ley establece, lo hace en ejercicio del imperio estatal en esta materia, lo que se traduce en revisar si los actos de las autoridades electorales realizados el día de la jornada electoral se apegaron a la ley, puesto que en caso contrario, se pueden anular los actos ilegales que fueron realizados en incumplimiento de lo estatuido por la ley electoral. Por supuesto que el COFIPE señala en forma taxativa qué actos u omisiones graves pueden ocasionar la anulación de una votación o de toda una elección y también, qué sujetos son los causantes de los actos provocatorios de su nulidad.

REQUISITOS DE LAS RESOLUCIONES

Tradicionalmente se ha considerado por la doctrina procesal, que toda sentencia debe contener requisitos formales y requisitos materiales, aunque a nivel legislativo el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en su artículo 82 pretende la derogación de las antiguas formulas de las sentencias, bastando con que el juez apoye sus puntos resolutiveos en preceptos legales o principios jurídicos; de acuerdo con el artículo 14 constitucional, no obstante, la tradición y los usos forenses que se han impuesto, las sentencias siguen conteniendo dichos elementos.⁷²

Los requisitos formales, son aquellos elementos de forma o de estructura que pueden ser perceptibles al revisar una sentencia, puesto que la identificación del asunto desde un rubro en el que se distingue el partido recurrente; la autoridad responsable; el partido tercero interesado; la Sala competente; el número del expediente (que debe contener las siglas de la Sala respectiva); el número de la circunscripción plurinominal que le corresponda; la identificación del recurso y el número progresivo que le toque; el nombre del Magistrado ponente y del Secretario que elaboro el proyecto, así como la fecha de la sesión pública en la que se tomo tal resolución; el idioma en la que esta redactada; todos, son elementos de forma que pueden ser plenamente identificados.

Sin embargo, también se han señalado como requisitos formales de toda sentencia, el llamado Preámbulo,⁷³ que contiene una pequeña narración que inicia con la fecha del proyecto y las palabras "Visto para resolver"; se señala el

⁷² Cfr. Couture Eduardo, Fundamentos de Derecho Procesal Civil, México 1981, pág 202; De pina, Rafael y José Castillo Lamañaga, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1974 p.p.345-349; Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Ed.Haría, México 1991 p.p.380-385; Ovalle Fabela, José, Derecho Procesal Civil, Ed.Haría, México 1988, p.p.204-209.

⁷³ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Ob cit pág.2437.

tipo de recurso; el número del expediente; el nombre del recurrente y su apoderado; el acto que se impugna de la responsable; la elección que se impugna y finalmente, que estando debidamente integrada, la Sala respectiva pasa al análisis de los antecedentes que obran en el expediente, y por tradición, también los llamados resultandos, los considerandos y los puntos resolutiveos.

Los resultandos se pueden conformar con una síntesis o con la copia literal de lo manifestado por las partes. En el primer caso, se corre el riesgo de no plasmar con objetividad lo que señaló el recurrente, y en el segundo, se corre el riesgo de que éste apartado sea excesivamente largo y tedioso; no obstante, los resultandos vienen a configurar los antecedentes cronológicos que informan como se intentó el recurso; que alegó el recurrente como agravios; que hechos expresó; que cómputo distrital impugnó; que casillas señaló como aquellas en las que se presentaron violaciones; si presentó o no escrito de protesta; que medios de prueba acompañó; como contestó la autoridad responsable; si rindió su Informe circunstanciado y si lo remitió con los documentos electorales legibles; que esgrimió el partido tercero interesado y si acompañó las pruebas correspondientes a sus argumentos; los diversos autos del juez instructor correspondientes a su radicación y sustanciación; requerimientos si los hubo, y el contenido del auto de admisión del recurso; y la remisión del expediente al Magistrado ponente respectivo.

Los considerandos⁷⁴ vienen a constituir la parte más importante e interesante de la resolución, puesto que, en este apartado se realizan las argumentaciones legales respectivas por parte del juzgador electoral, se valoran las pruebas aportadas y se funda y motiva en los diversos preceptos del COFIPE la resolución. Se puede seguir la técnica de considerar las exposiciones de las partes en los hechos controvertidos, o bien,irse directo a las consideraciones de hechos y a los razonamientos jurídicos que apoyan las decisiones a cada una de las fracciones del artículo 287 del COFIPE.

Los puntos resolutiveos⁷⁵ vienen a ser una síntesis muy apretada del sentido de la resolución; se señala la procedencia de recurso, si está fundado o no; las consecuencias necesarias al tipo de resolución, ya sea la declaración de nulidad, la recomposición del cómputo, la revocación de la constancia respectiva, o bien, la confirmación del resultado del acta del cómputo distrital impugnado.

⁷⁴ Couture, Eduardo, Fundamentos..., Ob. cit. pág. 292.

⁷⁵ Ovale Fabela, José, Teoría..., Ob. cit. p. p. 204-205.

CAPITULO V

NATURALEZA JURIDICA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA FEDERAL ELECTORAL.

5.1 ELEMENTO FORMAL

En este punto nos referiremos a la naturaleza jurídica de los medios de impugnación en materia federal electoral, desde su punto de vista formal, es decir, nos referiremos al punto de vista jurídico-enunciativo, ya que se citan los capítulos, secciones, títulos, partes, etc., en que se encuentra Cuidada la Ley.

Para este efecto, veremos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su aspecto formal se presenta de la siguiente manera:

LIBRO PRIMERO, De la Investigación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

TITULO PRIMERO, Disposiciones Preliminares.

TITULO SEGUNDO, De la Participación de los Ciudadanos en las Elecciones.

Capítulo Primero: De los Derechos y Obligaciones.

Capítulo Segundo: De los Requisitos de Elegibilidad.

TITULO TERCERO, De la Elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Integrantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados.

Capítulo Primero: De los Sistemas Electorales.

Capítulo Segundo: De la Representación Proporcional para la Integración de la Cámara de Diputados y de las Fórmulas de Asignación.

Capítulo Tercero: Disposiciones Complementarias.

LIBRO SEGUNDO, De los Partidos Políticos.

TITULO PRIMERO, Disposiciones Preliminares.

TITULO SEGUNDO, De la Constitución, Registro, Derecho y Obligaciones.

Capítulo Primero: Del Procedimiento de Registro Definitivo.

Capítulo Segundo: Del Procedimiento de Registro Condicionado.

Capítulo Tercero: De los Derechos.

Capítulo Cuarto: De las Obligaciones.

TITULO TERCERO, De las Prerrogativas, Acceso a la Radio y Televisión y Financiamiento de los Partidos Políticos.

Capítulo Primero: De las Prerrogativas y Acceso a la Radio y Televisión.

Capítulo Segundo: Del Financiamiento de los Partidos Políticos.

Capítulo Tercero: Del Régimen Fiscal.

Capítulo Cuarto: De las Franquicias Postales y Telegráficas.

TITULO CUARTO, De los Frentes, Coaliciones y Fusiones.

Capítulo Primero: De los Frentes.

Capítulo Segundo: De las Coaliciones.

Capítulo Tercero: De las Fusiones.

TITULO QUINTO: De la Pérdida de Registro.

LIBRO TERCERO. Del Instituto Federal Electoral.

TITULO PRIMERO. Disposiciones Preliminares.

TITULO SEGUNDO. De los Organos Centrales.

Capítulo Primero: Del Consejo General y de su Presidencia.

Capítulo Segundo: De las Atribuciones del Consejo General.

Capítulo Tercero: De las Atribuciones de la Presidencia y del Secretario del Consejo General.

Capítulo Cuarto: De la Junta General Ejecutiva.

Capítulo Quinto: Del Director General y del Secretario General del Instituto.

Capítulo Sexto: De las Direcciones Ejecutivas.

TITULO TERCERO. De los Organos en las Delegaciones.

Capítulo Primero: De las Juntas Locales Ejecutivas.

Capítulo Segundo: De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales.

Capítulo Tercero: De los Consejos Locales.

Capítulo Cuarto: De las Atribuciones de los Presidentes de Electorales Uninominales.

Capítulo Primero: De las Juntas Distritales Ejecutivas.

Capítulo Segundo: De los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales.

Capítulo Tercero: De los Consejos Distritales.

Capítulo Cuarto: De las Atribuciones de los Presidentes de los Consejos Distritales.

TITULO QUINTO. De las Mesas Directivas de Casillas.

Capítulo Primero: De sus Atribuciones.

TITULO SEXTO. Disposiciones Comunes.

LIBRO CUARTO. De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas.

TITULO PRIMERO. De los Procedimientos del Registro Federal de Electores.

Disposiciones Preliminares.

Capítulo Primero. Del Catálogo General de Electores.

Capítulo Segundo. De la Formación del Padrón Electoral.

Capítulo Tercero: De la Actualización del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral.

Capítulo Cuarto: De las Listas Nominales de Electores y de su Revisión.

Capítulo Quinto: De la Credencial para Votar.

Capítulo Sexto: De las Comisiones de Vigilancia.

TITULO SEGUNDO. De las Bases para la Organización de Servicio Profesional Electoral. Disposición Preliminar.

Capítulo Primero: Del Servicio Profesional Electoral

Capítulo Segundo: Del Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Capítulo Tercero: Disposiciones Complementarias.

LIBRO QUINTO: Del Proceso Electoral.

TITULO PRIMERO. Disposiciones Preliminares.

TITULO SEGUNDO. De los Actos Preparatorios de la Elección.

Capítulo Primero: Del Procedimiento de Registro de Candidatos.

Capítulo Segundo: De las Campañas Electorales.

Capítulo Tercero: De los Procedimientos para la Integración y Ubicación de las Mesas directivas de Casillas.

Capítulo Cuarto: Del Registro de Representantes.

Capítulo Quinto: De la Documentación y el Material Electoral.

TITULO TERCERO. De la Jornada Electoral.

Capítulo Primero: De la Instalación y Apertura de Casillas.

Capítulo Segundo: De la Votación.

Capítulo Tercero: Del Escrutinio y Cómputo en la Casilla.

Capítulo Cuarto: De la Clausura de la Casilla y de la Remisión del Expediente.

Capítulo Quinto: Disposiciones Complementarias.

TITULO CUARTO. De los Actos Posteriores a la Elección y los Resultados Electorales.

Capítulo Primero: Disposición Preliminar.

Capítulo Segundo: De la Información Preliminar de los Resultados.

Capítulo Tercero: De los Cómputos Distritales y de la Declaración de Validez de la Elección de Diputados de Mayoría Relativa.

Capítulo Cuarto: De los Cómputos de Entidad Federativa y de la Declaración de Validez de la Elección de Senadores.

Capítulo Quinto: De los Cómputos de Representación Proporcional en cada Circunscripción.

Capítulo Sexto: De las Constancias de Asignación Proporcional.

LIBRO SEXTO. Del Tribunal Federal Electoral.

TITULO PRIMERO. Disposiciones Preliminares.

TITULO SEGUNDO. Del Pleno de las Salas y de los Magistrados del Tribunal.

Capítulo Primero. Del Pleno del Tribunal.

Capítulo Segundo: De la Sala Central.

Capítulo Tercero: De las Salas Regionales.

Capítulo Cuarto: De la Sala de Segunda Instancia.

Capítulo Quinto: De los Magistrados.

TITULO TERCERO. De su Funcionamiento.

Capítulo Primero: Del Presidente del Tribunal.

Capítulo Segundo: De los Presidentes de Sala.

Capítulo Tercero: De los Jueces Instructores.

Capítulo Cuarto: Del Secretario General del Tribunal y de los Secretarios Generales de Acuerdos de las Salas.

Capítulo Quinto: Del Secretario Administrativo y de las Coordinaciones del Tribunal.

Capítulo Sexto: Del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Capítulo Séptimo: De los Secretarios, del Personal Auxiliar y Administrativo.

LIBRO SEPTIMO. De las Nulidades; del Sistema de Medios de Impugnación y de las Faltas y Sanciones Administrativas.

TITULO PRIMERO. De las Nulidades.

Capítulo Primero: De los Casos de Nulidad.

Capítulo Segundo: De los Efectos de la Declaración de Nulidad.

TITULO SEGUNDO. Del Sistema de Medios de Impugnación.

Capítulo Primero: Disposiciones Preliminares.

Capítulo Segundo: De la Competencia, de la Legitimación y de la Personería.
Capítulo Tercero: De los Plazos y de los Términos.
Capítulo Cuarto: De las Notificaciones.
Capítulo Quinto: De las Partes.
Capítulo Sexto: La Improcedencia y del Sobreseimiento.
Capítulo Séptimo: De la Acumulación.
Capítulo Octavo: Reglas del Procedimiento para los Recursos.
Capítulo Noveno: De las Pruebas.
Capítulo Décimo: De las Resoluciones.
Capítulo Décimo Primero: De los Procedimientos Especiales.
TÍTULO TERCERO. De las Faltas Administrativas y de las Sanciones.

LIBRO OCTAVO. De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Preliminares.
Capítulo Primero: De los Requisitos de Elegibilidad.
Capítulo Segundo: De los Partidos Políticos.
Capítulo Tercero: Del Registro de Candidatos y de la Elección.
Capítulo Cuarto: De los Resultados Electorales.
Capítulo Quinto: Las Constancias de Mayoría y Validez de las Asignaciones por Representación Promocional.
Capítulo Sexto: Del Sistema de Medios de Impugnación.
 Artículos Transitorios.

Ahora bien, hemos visto al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, en su punto formal; pasemos ahora a ver el punto de vista formal de los medios de impugnación, dentro del mismo COFIPE consecuentemente.

LIBRO SEPTIMO. De las Nulidades; del Sistema de Medios de Impugnación y de las faltas y Sanciones Administrativas.

TÍTULO PRIMERO. De las Nulidades.
Capítulo Primero: De los Casos de Nulidad.
Capítulo Segundo: De los Efectos de la Declaración de Nulidad.
TÍTULO SEGUNDO. Del Sistema de Medios de Impugnación.
Capítulo Primero: Disposiciones Preliminares.
Capítulo Segundo: De la Competencia, de la Legitimación y de la Personería.
Capítulo Tercero: De los Plazos y de los Términos.
Capítulo Cuarto: De las Notificaciones.
Capítulo Quinto: De las Partes.
Capítulo Sexto: La Improcedencia y del Sobreseimiento.
Capítulo Séptimo: De la Acumulación.
Capítulo Octavo: Reglas del Procedimiento para los Recursos.
Capítulo Noveno: De las Pruebas.
Capítulo Décimo: De las Resoluciones.
Capítulo Décimo primero: De los Procedimientos Especiales.

5.2 ELEMENTO MATERIAL

Una vez presentado el elemento formal, refiriéndonos a la naturaleza jurídica del COFIPE y de los medios de impugnación, veremos el siguiente elemento esencial, en el cual se trata de desentrañar el sentido de la Ley, las razones de su existencia, el porqué de su vigencia e importancia, su fundamentación y por último, determinar cual es el bien jurídicamente tutelado.

A continuación trataremos de desarrollar en forma concreta, pero al mismo tiempo de manera estructurada lo que al elemento esencial se refiere, primeramente, veremos la fundamentación constitucional en lo que se refiere a la naturaleza jurídica y después la fundamentación dentro del COFIPE.

El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una característica de la forma democrática de un gobierno. Son corrientes de opinión de los ciudadanos sobre los problemas generales del pueblo.

Los ciudadanos valoran, confrontan y critican la conducta de sus gobernantes. La vida democrática no podría desarrollarse sin la existencia de los partidos políticos.

El partido político es el laboratorio donde se formulan las directrices de un gobierno cuyos funcionarios las desarrollan, si habiendo sido postulados por él, obtienen la mayoría de votos. Sin los partidos políticos, la vida democrática estaría desorganizada y sujeta a la improvisación en la elección.

El artículo 90, de la Constitución, proclama la libertad de asociación como derecho subjetivo público de todo ciudadano mexicano al de asociarse para formar parte en los asuntos políticos del país.

Consideramos conveniente hablar en este momento del término Soberanía. Un aspecto interesante de la concepción política de la soberanía, aparece en los artículos 35 y 36 constitucionales. En efecto, de acuerdo con la fracción I del art. 35, votar es una prerrogativa del ciudadano y, en los términos de la fracción III del art. 36, votar, es a su vez, una obligación de la ciudadanía.

Este tratamiento dual del sufragio como derecho-obligación, se desprende de una concepción también dual de la soberanía popular. Dentro de esta concepción el ejercicio del voto es un derecho de cada ciudadano para participar en la integración de la voluntad general; según el concepto soberanía nacional, votar se convierte en una obligación para el cuerpo nacional.

Por cuanto hace a los partidos políticos, la adición al art. 41 Constitucional, llevada a cabo en 1977, señala que se trata de entidades del interés público, cuyos fines son promover la participación popular en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones técnicas, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Además dice también ese artículo que los partidos tendrán derecho a utilizar, en forma permanente, los medios de comunicación social, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos por la ley, y garantiza que durante los procesos electorales federales, los partidos deberán contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Consideramos que los medios de impugnación en general, y concretamente el recurso de inconformidad, tiene precisamente su razón de ser, en el hecho de garantizar la transparencia en las elecciones, como una garantía individual y colectiva, así como una limitante al poder del gobierno sobre las elecciones federales de nuestro país.

La Constitución establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza por un organismo público (IFE) que tendrá como principio rector fundamental la legalidad, entre otros. Asimismo, señala que dicho organismo garantizará los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Además, instituye un sistema de medios de impugnación que aseguran que los actos y resoluciones del organismo público, se sujeten invariablemente al principio de legalidad, pretendiendo lograr transparencia en las elecciones y hacer totalmente efectiva la decisión de los ciudadanos en cuanto a los gobernantes que han de regirlos.

Por lo tanto, se puede afirmar que todos los actos o resoluciones de los órganos del Instituto deben ceñirse al principio de legalidad. No obstante, los ciudadanos mexicanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas pueden interponer los medios de impugnación, cuando consideren que sus derechos políticos electorales han sido lesionados o vulnerados por alguna autoridad electoral.

5.3 CREACION DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

Más que nada, analizaremos brevemente los motivos y causas que dieron origen al TRIFE, cuales fueron sus antecedentes y sobre que bases se comenzó a crearlo, para quedar como lo conocemos al día de hoy.

Para que surgiera lo que hoy conocemos como el Tribunal Federal Electoral, hubo que presenciar un largo proceso histórico en nuestro país, que en un principio no fue muy eficiente, ya que los organismos que antecedieron al TRIFE, cumplían más constitucional y legalmente con su cometido, que por naturaleza jurídica y por tener una ley con muchas deficiencias y lagunas.

Es por esto, que con frecuencia se aplicaban criterios de carácter administrativo a conflictos o litigios en materia electoral, pero es hasta el año de 1986, cuando comienza una etapa nueva de la democratización de las instituciones jurídicas de México, ya que en ese año surgieron las reformas constitucionales con las que se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, bajo las siguientes premisas.

- 1.- La existencia de un Tribunal Federal con propia competencia y atribuciones.
- 2.- La actuación de dicho Tribunal en Salas Regionales con el concurso de Jueces Instructores.
- 3.- Las resoluciones del Tribunal deberían de ser con carácter obligatorio y vinculante.
- 4.- La calificación electoral debía ser político-jurídica.
- 5.- Debían existir medios de impugnación administrativos-jurisdiccionales, aplicados respecto a diferentes actos del proceso electoral federal.
- 6.- Debía indispensablemente, existir el principio de definitividad en las impugnaciones electorales.
- 7.- Debía existir el imperio de derecho en todos y cada uno de los procesos electorales, sin excepción; y
- 8.- Debía haber un dictámen inmediato por el órgano resolutor de aquellas constancias que hubieren sido impugnadas de acuerdo a los términos que la propia ley establecía.

Tales premisas, por decreto de 6 de abril de 1990, fueron modificadas, quedando nuevas bases normativas de jurisdicción federal electoral, con una serie de reformas que siguieron la pauta ya marcada hasta nuestros días, agregando que por ser un organismo relativamente nuevo, no había abundancia de reformas o adiciones en su naturaleza jurídica, ni en la estructura que presenta en la actualidad.

Cabe señalar finalmente, que la regulación específica de la estructura orgánica del funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, se encuentra establecida en el Libro Sexto del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

5.4 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral, es el depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal para organizar las elecciones. Sus fines son:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;

- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

Todas las actividades del Instituto se regiran por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

Para el desempeño de sus actividades el Instituto contara con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral. La desconcentración será base de su organización.

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autonomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonios propios. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las del COFIPE.

El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercera sus funciones en todo el territorio nacional conforme a la siguiente estructura:

- a) Treinta y dos delegaciones, una en cada entidad federativa; y
- b) Trescientas subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

Contará también con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine su instalación (arts. 68, 69, 70 y 71).

ORGANOS CENTRALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- a) El Consejo General
- b) La Junta General Ejecutiva
- c) La Dirección General.

El Consejo General es el órgano superior de dirección, es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

El Consejo General se integra por un Consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis Consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales. El Consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como su Presidente.

Los Consejeros del Poder Legislativo serán dos Diputados y dos Senadores. Por cada propietario habrá dos suplentes. En cada Cámara la mayoría propondrá uno de esos Consejeros y el otro será propuesto por la primera minoría. Ambas Cámaras contarán invariablemente con dos representantes propietarios y sus suplentes.

En caso de vacante de los Consejeros del Poder Legislativo, el Presidente del Consejo General se dirigirá a las Cámaras del Congreso de la Unión, a fin de que hagan las designaciones correspondientes.

Los Consejeros Ciudadanos serán electos conforme a las bases siguientes:

- a) Cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios.
- b) De esta lista, la comisión correspondiente elaborará dictamen individual en la que se contenga la fórmula de los Consejeros ciudadanos propietario y suplente. La Cámara de Diputados elegirá a dos Consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de los Consejeros serán votadas conforme al procedimiento que marca el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo de votaciones.
- c) Si realizadas al menos tres rondas de votación, no se cubriera el total de Consejeros a elegir, la comisión correspondiente deberá presentar una nueva lista por el doble de los Consejeros faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores.
- d) Los Consejeros Ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo ocho años.

- e) Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos serán los que establezca la propia Cámara en sus ordenamientos internos.

Los partidos políticos nacionales, designaran un representante con voz pero sin voto. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a su representante, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Presidente de Consejo General.

La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el Director General y se integrara con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración (art. 85).

La Junta General Ejecutiva se reunira por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes.

- a) Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto;
- b) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- c) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y sus prerrogativas;
- d) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- e) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto.
- f) Seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de Consejeros Ciudadanos a que se refiere el inciso e) del artículo 82 del COFIPE, en la primera sesión que celebre para preparar el proceso electoral;
- g) Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;
- h) Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las condiciones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por el COFIPE;

- i) **Hacer la declaratoria de pérdida del registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los supuestos de los incisos a) al c) del artículo 68 del COFIPE, a más tardar el último día del mes siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral, comunicarlo al Consejo General del Instituto y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;**
- j) **Resolver los recursos de revisión que se presenten, en los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, en los términos establecidos en el Libro Séptimo del COFIPE; y**
- k) **Las demás que le encomienden el COFIPE, el Consejo General o su Presidente (art. 86).**

El Director General preside y coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

El Director General durará en su cargo ocho años, y sus atribuciones son las siguientes:

- a) **Representar legalmente al Instituto;**
- b) **Concurrir a las sesiones del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;**
- c) **Cumplir los acuerdos del Consejo General;**
- d) **Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;**
- e) **Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto;**
- f) **Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;**
- g) **Proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General;**
- h) **Integrar los expedientes con las actas del cómputo de las circunscripciones plurinominales y presentarlos oportunamente al Consejo General.**

- i) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocallas y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- j) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- k) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- l) Establecer un mecanismo para difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo I del artículo 243 del COFIPE. Los Consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, tendrán acceso en forma permanente a este sistema;
- ll) Ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos previo acuerdo del Consejo General;
- m) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral;
- n) Recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones;
- o) Dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Locales y Distritales;
- p) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General;
- q) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;
- r) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos

de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto para lo cual, el Director General requerirá de la autorización previa del Consejo General;

- a) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas; y
- t) Las demás que disponga la ley de la materia.

5.5 JURISDICCION ADMINISTRATIVA

El distinguido tratadista español Jesús González Pérez, en su estudio intitulado "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el Tribunal Fiscal de la Federación", nos comenta que:

Los sistemas de organización de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden reducirse simplemente a dos, dependiendo de que los órganos a los que se confie la composición de los litigios administrativos estén o no encuadrados en la común organización judicial. A su vez caben distintos matices. En efecto, los órganos encuadrados en el Poder Judicial pueden estar integrados por Magistrados con especialización o sin especialización jurídico-administrativa. Y si no están encuadrados en el Poder Judicial, pueden ser admisibles distintos matices en función de la mayor o menor independencia de la organización administrativa.

No es posible en principio, pronunciarse a favor de cualquiera de los sistemas, sin conocer la realidad de cada país, su sistema político y sus tradiciones jurídicas.

En esta tesitura, nuestro sistema de administración de justicia - no sin dificultades de orden constitucional - optó finalmente por el camino de los Tribunales Administrativos ajenos a la estructura orgánica del Poder Judicial, para la resolución de controversias entre administración y administrados.

En efecto, con relación a esta peculiar "encrucijada jurisdiccional" que tuvo que confrontar el Derecho Positivo Mexicano, el mismo autor González Pérez, con ese espíritu crítico que lo caracteriza, señala agudamente que:

"Siempre que se ha planteado seriamente en México en los últimos 50 años el problema de estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la administración, han aparecido los Tribunales Administrativos como la única opción para organizar la jurisdicción. Cuando se constata la insuficiencia del amparo para satisfacer plenamente las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo se propugna una fórmula para lograr la instauración de Tribunales Administrativos. Y en momentos en que la Constitución parecía no hacer posible esta fórmula, no se dudó en propugnar una interpretación contraria y hasta la reforma de la Constitución para eliminar cualquier obstáculo para conseguirlo,

hasta que se llegó a la reforma del artículo 104, fracción I de la Constitución Federal, que eliminó toda discusión posible sobre la constitucionalización de los Tribunales*.

No se valoraron otras alternativas que quizás hubieran permitido la idoneidad de los Jueces a los que se confiaría la justicia administrativa en igual medida que los Tribunales Administrativos, sin tener que forzar una solución contraria a la tradición judicialista creando Tribunales o Salas especializadas dentro de la común organización judicial.

Al margen de las consideraciones anteriores que pueden o no compartirse, lo que resulta incuestionable es que, con el paso del tiempo y en virtud de importantes reformas promovidas a nivel Constitucional y legal, México ha ido consolidando una jurisdicción administrativa dotada de autonomía plena para dirimir las controversias entre los órganos de la administración pública y los particulares, en los casos y con las condiciones señaladas por las propias leyes.

De ésta manera, podríamos concluir señalando lo siguiente:

La evolución del Derecho Procesal Administrativo Mexicano, no puede ser más expresiva en orden a la tendencia ya señalada de estructurar la justicia administrativa sobre la base de Tribunales Administrativos. Cada día son más los Estados con Tribunales Administrativos, bien con jurisdicción extendida a todo tipo de litigio administrativo, pero limitado siempre a la materia electoral, ya que ésta, se ventilará siempre mediante su propio Tribunal Federal Electoral y con fundamento en sus propias leyes (COFIPE).

5.6 JURISDICCION ELECTORAL

Sin lugar a dudas, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, a raíz de las reformas constitucionales publicadas el 15 de diciembre de 1986, comenzó una nueva etapa en la consolidación de instituciones democráticas del país, al establecerse por primera vez en la historia, un órgano con jurisdicción especializada para el control de la jurisdicción de los procesos comiciales federales.

Por tal razón las expectativas que se formaron en torno a la creación de dicho Tribunal, fueron justificadamente optimistas, según se desprende de la exposición de motivos de las iniciativas enviadas a la H. Cámara de Diputados por el titular del Ejecutivo Federal.

No obstante, al instrumentar la organización y funcionamiento del Tribunal Contencioso Electoral, la legislación secundaria adoleció de muchas imprecisiones jurídicas, resultando una normatividad por demás inacabada sobre todo en aspectos procedimentales. Inclusive, la misma naturaleza del Tribunal fue desvirtuada cuando se le definió erróneamente como un organismo autónomo de carácter administrativo dotado de plena autonomía.

Consecuentemente, la imperfección legislativa hizo que el nuevo órgano jurisdiccional especializado fuera objeto de críticas muy severas, desde antes de que se llevaran a cabo los comicios de 1988 y después de celebrados.

Al margen de lo anterior sostenemos que dicho Tribunal cumplió eficazmente el papel que Constitucional y legalmente le correspondió; la principal duda que se manifestó en relación a él, quedó totalmente desvirtuada y sin fundamento. Siempre actuó imparcialmente y apegándose a derecho; por supuesto, que ello produjo malestar en aquellos que recibieron fallos adversos, pensando que por el sólo hecho de sostener una razón, el Tribunal sin pruebas y sin sustento alguno; al igual que el resto de las instituciones de nuestro país, la estructura y funciones del Tribunal son perfectibles.

Para concluir, es conveniente señalar que todo este proceso crítico a lo largo de la historia, resultó totalmente positivo, pues poco a poco, se fué formando un consenso muy importante en el sentido de fortalecer al Tribunal, precisando su naturaleza jurídica y ampliando sus atribuciones, y por tanto, restringiendo las atribuciones que habían tomado por propias diferentes organismos, como es el caso de los organismos administrativos, ya que al existir lagunas o deficiencias en la ley, se aplicaban los criterios de la materia administrativa a la electoral, para de esta forma, llegar al Tribunal Federal Electoral que ventila todos los conflictos relacionados con la materia federal electoral, y fundamentándose para ello principalmente, en el Código de Procedimientos e Instituciones Electorales.

5.7 RECURSO ADMINISTRATIVO

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo, no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive, de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

Frente a actos de tal naturaleza, se ha reconocido la necesidad para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales, y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades superiores, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa, ante la propia administración pública por virtud de los cuales, pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada.

CONCEPTO

Cuando se está frente a una decisión administrativa en cuyo contenido existe desacuerdo, debe de precisarse de inmediato cuál es el camino legal para impugnar el juicio ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial, o ¿previamente deberá agotarse un recurso administrativo? pues el juicio ante un tribunal, de la naturaleza que sea, no procede si contra el acto hay defensa ante las autoridades administrativas, por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado.

Es importante, pues, precisar si en el ordenamiento conforme al cual se emitió el acto o en otro de naturaleza general, existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues de estar previsto, la resolución no tiene para un tribunal, el carácter de definitiva.

De lo expuesto tenemos que el recurso administrativo, es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.

El recurso administrativo da, pues, origen a una controversia entre la administración y el administrado, de cuya resolución pueden conocer los tribunales.

SU IMPORTANCIA

El recurso administrativo así como tiene sus partidarios, tiene fuertes impugnadores. Veamos cuales son las ventajas y desventajas que unos y otros le asignan, para de su análisis determinar su importancia.

Como ventajas se señalan:

- a) Es un eficaz control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.

Si hay incompetencia de autoridad, omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, si se dictó en contravención de la disposición aplicable o se dejó de aplicar la debida, corregir el desvío de poder en que ha incurrido la autoridad cuyo acto se reclama.

- b) El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa lavar en casa "la ropa sucia", pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que se emiten, que sonrojarian a la misma administración de ser llevada ante un tribunal.

No dejaría bien parada a la administración que en un juicio se demostrara que el funcionario resolvió sin tener idea del problema que se le planteó o pasó por su conocimiento, o bien dictó resolución adversa porque es de los que piensan que por ser la administración siempre tiene la razón, o de mala fe, sea para defender intereses bastados o vengar agravios personales, por lo que en estos casos el recurso administrativo opera como un "cedazo", dejando que lleguen a los tribunales, únicamente los asuntos en que esos vicios no se presentan.

Este medio de defensa le evita al particular un conflicto oneroso, pues él mismo puede ser su propio abogado, ya que sólo basta la presentación de un escrito redactado inclusive de su puño y letra, que indique su inconformidad contra un acto de la autoridad y el porqué de la propia inconformidad, para que se le dé entrada. El desahogo de las pruebas que se ofrezcan o solicite la autoridad, no se sujetará al tecnicismo propio de un tribunal.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE ADOLESCEN DE REQUISITOS FORMALES, DEBERAN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE.- Los recursos administrativos han sido creados para facilitar a los particulares la defensa de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa, que en algunos casos, se convierte en verdadera trampa procesal, de tal manera que cuando la promoción de los particulares se encuentra interpuesta dentro del plazo que la ley señala y en la misma se expresan los argumentos que pretenden anular el acto administrativo, la autoridad deberá admitirlo aunque carezcan de ciertas formalidades cuya ausencia sea insuficiente para desvirtuar la naturaleza de la pretensión del recurrente. Si en el caso concreto se interpuso un escrito que buscaba nulificar un acto del Instituto Mexicano del Seguro Social, este organismo debió darle trámite y las anomalías se pudieron haber subsanado previniendo al patrón a que ajustara su escrito a lo dispuesto por el artículo 3o. del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 31 de marzo de 1973; inclusive, también se pudo haber aplicado en forma supletoria el artículo 196 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que igualmente establece la prevención relatada.

- c) Permite a la autoridad administrativa conocer en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley que quizás no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión de la sentencia recibida, será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.

- d) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un tribunal no puede examinar.
- e) Al actuar el recurso como un "cedazo", se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a las labores de los tribunales.
- f) Para el particular, si le asiste la razón, será más expedita la justicia administrativa.

Muchas veces, la autoridad se percató que cometió un grave error en perjuicio del recurrente y para evitarle males mayores, ordena que de inmediato se deje sin efecto el acto combatido. Ante un Tribunal, y aún allanándose la autoridad a lo que expresa la parte actora, hay que esperar la sentencia, misma que por el cúmulo de labores, puede tardar meses en dictarse.

Como desventajas se señalan:

- a) Muchos funcionarios de la administración pública piensan al resolver el recurso, que deben darle siempre razón a la misma.

Como consecuencia el particular considera que es tiempo y dinero perdidos agotar un recurso administrativo, pues desconfía de la justicia administrativa, ya que lo está obligando a inconformarse ante ella misma, por lo que se califica al recurso administrativo como mal necesario, pues necesita agotarse para tener el derecho de acudir a los tribunales.

- b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe, de antemano, que la resolución recurrida se confirmará, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido y busca con el superior jerárquico, cómo evitar errores o precisar posibles argumentos que no lo nulifiquen.
- c) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso.

Por las ventajas que se han señalado, el recurso administrativo es importante y cubre una función social. Sin embargo, mientras subsistan las críticas que se le han enderezado y ellas se comprueben en la mayoría de los casos, se irá desnaturalizando cada día más el recurso administrativo, hasta convertirse en un lastre que impida lograr justicia administrativa expedita.

5.8 PROCEDENCIA DEL AMPARO EN MATERIA FEDERAL ELECTORAL

Hemos revisado, de manera general, cuáles son los medios de impugnación y cómo se clasifican. Ahora veamos cuáles de esos y otros medios de impugnación operan en nuestro sistema federal electoral.

Con la reforma de 1986, entró en vigor el Código Federal Electoral, siendo la primer legislación de nuestros tiempos que, con fundamento en la reforma del artículo 60 Constitucional del mismo año, organizó y estructuró un Tribunal, para conocer de los medios de impugnación electorales.

El artículo 60 Constitucional decía: "Corresponde al Gobierno Federal... además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanan e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales...".

Por su parte, el Código Federal Electoral en su Libro Séptimo regulaba todo lo relativo a los recursos, nulidades y sanciones. Asimismo, contemplaba en otro apartado las instancias de aclaración para los ciudadanos que fueren incluidos o excluidos en el Padrón Electoral y la objeción contra la designación de los miembros de la mesa directiva de casilla.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1990 y la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estructuró en forma más clara y precisa el Contencioso Electoral en México y se creó el Tribunal Federal Electoral también con rango Constitucional.

El artículo 41 de nuestra Constitución estipulaba: "La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad".

Ahora bien, con la reciente reforma de 1993, el actual artículo 41 Constitucional estipula: "... La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

"En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida actuación.

"El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo..."

"El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia por cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

"El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley."

Ahora bien, el artículo 60 Constitucional establece en sus párrafos segundo y tercero que: "La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley." "Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".

Como podemos ver, el texto vigente de nuestra carta magna habla de un "sistema" y por lo tanto, el Constituyente fijó un marco para el legislador ordinario, en el sentido de crear un conjunto de instancias impugnativas ordenadas sucesivamente para garantizar el principio de legalidad que debe regir todo acto o resolución electoral.

Por otro lado, eleva a rango constitucional el principio de definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral, de manera que cada una de ellas quede firme y sólo en los casos excepcionales previstos en el artículo 60 de la Constitución, pueda ventilarse en la etapa posterior, una cuestión que debió haber quedado resuelta en la precedente.

Asimismo, se define al Tribunal Federal Electoral como órgano autónomo, lo que conlleva a la determinación de su naturaleza jurídica y de su absoluta independencia, se recupera su naturaleza formal y materialmente jurisdiccional.

La norma vigente en el artículo 41 Constitucional, al establecer que el sistema de medios de impugnación debe garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, esta imponiendo la obligación de que ellos estén debidamente fundados y motivados. Por tanto el poder revisor de la Constitución, estableció un régimen de excepción, especializado en materia electoral para dicha garantía: un sistema de medios de impugnación que deben ser conocidos y resueltos por los órganos electorales y por el Tribunal Federal Electoral. Ningún otro órgano, de la naturaleza que sea, puede intervenir en este ámbito; dar otra lectura al texto constitucional sería erróneo y contrario a su letra.

El párrafo décimo primero del artículo 41 Constitucional estableció los lineamientos generales para la competencia y organización del Tribunal, los cuales debían de ser y de hecho fueron desarrollados por el legislador ordinario. Reconoce la jerarquía del órgano y de sus integrantes, que los equipara, en alguna medida, al más alto Tribunal del país.

Por lo anterior consideramos que el Contencioso Electoral en nuestro país carece de un control de constitucionalidad, toda vez que no hay manera de impugnar la inconstitucionalidad de una ley electoral, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que en materia electoral no se violan las Garantías Individuales consagradas en los primeros 29 artículos de la Constitución, por lo tanto, no procede el recurso del Amparo, que se fundamenta en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es una norma Constituyente porque no obliga, sólo sugiere, por lo tanto, no se puede impugnar Constitucionalmente; de hecho, si una ley del COFIPE es anticonstitucional, no procede el Juicio de Amparo, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque convertiríamos al legislador ordinario en Constituyente.

Por lo anterior, podríamos mencionar dos alternativas para analizar la Constitucionalidad de la Ley Electoral:

- 1.- Que el Tribunal Federal Electoral sea el encargado de analizar la constitucionalidad de la ley electoral; y
- 2.- Abrir las puertas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta analice la constitucionalidad de la ley electoral.

Consideramos, que dotar al Tribunal Federal Electoral de estas facultades no es sano, toda vez que tendríamos dos órganos que pudieran interpretar la Constitución; cabe aclarar que esta alternativa es defendida por los Magistrados del TRIFE.

Lo más sano sería abrir las puertas a la Suprema Corte para que analizara solamente la constitucionalidad de las leyes electorales, conforme a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin hacer las veces del TRIFE.

CONCLUSIONES

El presente trabajo, se realizó tomando en consideración el estudio y análisis sobre el desarrollo de diversos aspectos electorales, calificación electoral, proceso electoral, historia de la organización de los grupos, sistema de medios de impugnación, entre otros conceptos que en su conjunto consideramos necesarios para entender el recurso de inconformidad, el de revisión, de apelación y de reconsideración, como una garantía de transparencia y legalidad de las elecciones en el mundo contemporáneo. También nos propusimos crear, además de un estudio sobre los medios de impugnación, un sencillo breviario de consulta rápida, en donde se puede consultar tanto la historia como los procedimientos electorales anteriores que se aplicaron en México a través de los años, comparativamente a los que a la fecha se encuentran en vigor.

Ahora bien en forma más precisa y concreta las conclusiones obtenidas de este trabajo son las siguientes:

PRIMERA: Fue importante conocer los antecedentes más remotos del contencioso electoral y por ende los medios de impugnación, desde sus orígenes y las múltiples reformas que han sufrido las leyes en esta materia hasta nuestros días, ya que la legislación que nos rige en la actualidad, es producto de constantes reformas y pugnas por el mejoramiento y perfeccionamiento de la aplicación de estos desde la colonia a la fecha, por lo que para hablar del estudio y análisis de estos medios de impugnación que son aplicables en la actualidad, debemos conocer necesariamente cuál es su fuente, y de donde surgieron.

Así tenemos que, los medios de impugnación en materia federal electoral son los instrumentos jurídicos con que cuentan los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas consagrados en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las leyes procesales, para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones emitidas por algún órgano del IFE o TRIFE, cuando consideren que son ilegales o que vulneran o lesionan sus derechos, y resuelve el órgano del Instituto o la Sala del Tribunal que sea competente.

De lo anterior se desprende que en la materia que nos ocupa, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales instrumenta varios recursos como son el de inconformidad, apelación, revisión y reconsideración, siendo el recurso de inconformidad el más importante por su procedencia, por lo que las reglas que se establecen para este recurso son aplicables en su mayoría a los demás, como también lo es la necesidad de que subsistan en un régimen que se considere democrático.

SEGUNDA: El Tribunal Federal Electoral, figura verdaderamente única y sin precedentes en materia electoral en nuestro país, responde a la alta consideración que en la Constitución y el COFIPE se le otorga a sus integrantes, los cuales por su delicada función y alta investidura, quedan protegidos y a la vez sujetos, a un régimen excepcional de responsabilidades. Por otra parte a los juristas les da la oportunidad de estudiarla, para determinar su naturaleza y procedencia frente a nuestro marco constitucional.

A la luz de lo anterior, se puede decir que nuestro esquema jurídico vigente en materia electoral establece un sistema que se puede clasificar en: a) contencioso informal, y b) contencioso formal.

- a) El "contencioso informal" se presenta en los órganos electorales, en los cuales se dirimen múltiples controversias planteadas por los partidos políticos, organizaciones políticas, ciudadanos, e inclusive por la opinión pública. En estos casos las inconformidades no se sujetan a regla alguna, no existen procedimientos determinados y sólo quedan sujetas a regulación las votaciones. Esta forma de "contencioso informal" se presenta desde el Consejo General del IFE hasta las mesas directivas de casilla, incluyendo las Comisiones de Vigilancia en todos los niveles.
- b) Por su parte, el "contencioso formal" o contencioso electoral en sentido propio, a su vez aceptaría una subclasificación:
 - 1.- contencioso electoral administrativo;
 - 2.- contencioso electoral jurisdiccional; y
 - 3.- contencioso político

El "contencioso formal", a diferencia del "informal", queda sujeto a reglas del procedimiento y forma, desde la interposición de la impugnación hasta la resolución y su notificación.

El "contencioso administrativo" que se integra con la instancia de reconsideración y los recursos de aclaración o revisión, queda dentro de la órbita de los órganos electorales que sustancian y resuelven definitivamente o en primera instancia; el "contencioso jurisdiccional" que se integra con los recursos de apelación e inconformidad es competencia del TRIFE; y el "contencioso político" que cae dentro de la jurisdicción de los Colegios Electorales.

TERCERA: Referente a la procedencia de los medios de impugnación en materia federal electoral tenemos que durante los dos años previos al proceso electoral se pueden interponer los recursos de revisión y apelación; durante el proceso electoral los de revisión, apelación, reconsideración e inconformidad. Los recursos de revisión y apelación (sólo durante el proceso electoral) los pueden interponer los ciudadanos que sean incluidos o excluidos en la lista nominal de electores. Deben ser resueltos según el caso por las oficinas municipales, Juntas Ejecutivas o los Consejos Distritales del IFE, y el de apelación por la Sala competente del TRIFE.

A nuestro juicio estos medios impugnativos deberían ampliarse para que los ciudadanos pudieran reclamar cualquier violación a un derecho propio que les haya sido lesionado.

Los recursos de revisión, salvo en el caso señalado anteriormente, apelación e inconformidad sólo los pueden hacer valer los partidos políticos por conducto de sus representantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 301 del COFIPE.

El recurso de revisión es resuelto durante los dos años previos al proceso electoral por la Junta Ejecutiva jerárquicamente inmediata superior a aquella que dictó el acto o resolución impugnado.

Los recursos de apelación o inconformidad son resueltos durante el proceso electoral por la Sala competente del TRIFE. Durante los dos años previos al proceso electoral el recurso de apelación, y de inconformidad en elecciones extraordinarias son resueltos por la Sala Central del TRIFE.

CUARTA: Pese a las deficiencias que pueda tener el COFIPE, consideramos que avanzó en forma muy importante en sistematización, orientación y claridad frente a todos sus antecesores en materia procesal.

Probablemente reformas posteriores lo mejoren, pero tendrá siempre el mérito de haber establecido por primera vez, un capítulo de derecho procesal electoral. Quedan algunas asignaturas pendientes como es el caso de el escrito de protesta; suplencia de agravios, pruebas, medios de apremio, participación de candidatos, entre otras; sin embargo, estos problemas han aflorado precisamente porque ahora existe un sistema que permite un marco procesal mucho más completo.

QUINTA: Hay dos cuestiones medulares, que a nuestro parecer no deben pasarse por alto, el sistema de nulidades y el problema de la constitucionalidad en materia político electoral, que como podemos observar, si comparamos el sistema actual con los que lo precedieron, encontramos en primer lugar un problema fundamental: un sistema tasado y limitativo de nulidades, que se origina desde las primeras leyes electorales que hemos comentado.

En segundo lugar, el escrito de protesta como requisito de procedibilidad del recurso por el cual se puede solicitar la nulidad de votación en casilla o de elección; escrito que tiene su origen en la ley promulgada por Francisco I. Madero el 19 de diciembre de 1911.

Finalmente, poca claridad y en algunos casos, falta de posibilidad de realización fáctica de las causales de nulidad.

SEXTA: Por lo que hace al sistema de apreciación probatoria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se explicó en este trabajo, se ha inclinado por el sistema mixto de valoración que combina la prueba tasada o legal con la de la sana crítica, aunque con predominio de la primera. Así las documentales públicas hacen prueba plena en tanto que las demás pruebas pueden ser tomadas en cuenta y valoradas libremente por los órganos del Instituto y por las Salas del Tribunal Federal Electoral al resolver los recursos de su competencia, mediante la sana crítica, que consideramos es el más progresivo de los sistemas probatorios pero que tiene, en su perfección su mayor enemigo, ya que sólo se le debe confiar a manos expertas que puedan aplicarlo adecuadamente.

Así pues, la sana crítica es un instrumento valioso introducido por el legislador, pero debe ser manejado en forma cuidadosa, es decir, que el Juez no tiene la facultad de razonar arbitrariamente, sino que aplica la no sujeción a un criterio preestablecido y ajustarlo a la reunión de la lógica con la experiencia.

SEPTIMA: Sin duda, uno de los aspectos más importantes que fueron introducidos en el COFIPE, en la reciente reforma electoral, es el relativo a los medios de apremio y correcciones disciplinarias que vienen a reforzar el carácter constitucional del Tribunal como "máxima autoridad jurisdiccional electoral" y como Tribunal de Plena Jurisdicción cuyas decisiones no sólo gozan de fuerza vinculatoria, sino además de la fuerza necesaria para hacerlas cumplir, inclusive por la vía coactiva.

En efecto, hasta antes de las recientes reformas al Código Federal Electoral, las decisiones del Tribunal Indudablemente gozaban de fuerza vinculatoria para las autoridades, es decir, que nadie cuestionaba su obligatoriedad, sin embargo, no existía en el ordenamiento legal forma jurídica alguna mediante la cual el órgano jurisdiccional pudiera hacer cumplir coactivamente sus determinaciones para el caso de que alguna autoridad o parte, fuera omisa en el cumplimiento de dichas decisiones.

En el COFIPE, se utilizan los términos: medios de apremio y correcciones disciplinarias para hacer cumplir sus determinaciones, mantener el buen orden y exigir que se le guarde el respeto y la consideración debidos. Existe sin embargo, una diferencia teórica entre medio de apremio y la corrección disciplinaria, que consideramos necesario precisar para su correcta aplicación, y esta radica en que las correcciones disciplinarias derivan del poder disciplinario inherente a la jurisdicción, y tienen por objeto mantener el orden en los tribunales y el respeto que merece la judicatura, en tanto que los medios de apremio, proceden del Imperio que también tiene la jurisdicción, y su fin es que tenga su debido cumplimiento lo resuelto por el Juez.

El apercibimiento, la amonestación, la multa y el auxilio de la fuerza pública, son los que maneja el código de la materia como medios de apremio o como correcciones disciplinarias, pero nos percatamos que no existe un orden establecido para la aplicación de las sanciones, por lo que el juzgador podrá hacer uso discrecional de las mismas, sin seguir ninguna pretelación.

Podemos mencionar también que el COFIPE precisa quién aplica los medios de apremio, esto es, los Presidentes de las Salas del Tribunal, sin embargo, no señala quién aplicará las correcciones disciplinarias; por lo que consideramos que para resolver esta omisión del legislador, el Tribunal tendría que adoptar un criterio al respecto o asignar dicha facultad en el Reglamento Interior respectivo a los Presidentes de cada Sala.

OCtava: Para concluir, sólo cabe señalar que en nuestro sistema contencioso electoral vigente no existe la posibilidad de impugnar la presunta inconstitucionalidad de un precepto del COFIPE, toda vez que de acuerdo con lo previsto por el artículo 41 Constitucional, el sistema de medios de impugnación tiene como teleología garantizar la sujeción irrestricta al principio de legalidad, mismo que interpretado "lato sensu", haría posible que a través de los recursos pudiera revocarse un acto o resolución electoral por resultar contrario a las normas constitucionales que rigen la materia electoral federal, siempre y cuando la impugnación respectiva cumpla con los requisitos de forma y fondo que establece el COFIPE.

- De Pina, Rafael; Diccionario de Derecho; México 1965, Editorial Porrúa.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Colombia 1990, Editorial Océano.
- Diccionario Hispánico Universal, 18a. Edición, W.M. Jackson Editores, México 1986.
- Diccionario de la Lengua Española, 9a. Edición, Editorial Everest, Lión, España, 1970.
- Goldstein Raúl, Diccionario de Derecho Penal, Editores Libreros, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1978.
- Moliner, María; Diccionario del Uso del Español; T.1., Madrid 1991, Editorial Gredos.
- Nueva Enciclopedia Didáctica Quillet, Editorial Cumbre, 18a, Edición, México 1980.

LEGISLACION

- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edición de la Secretaría de Gobernación (México, Talleres Gráficos de la Nación, 1986).
- México, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Disposiciones Complementarias; Editorial Porrúa, México 1994.
- México, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 5a. Edición; Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, D.F. 1985.
- México, Código Penal, para el D.F., 39a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., (Colección Porrúa), México, D.F., 1994.
- México, Nueva Legislación de Amparo Reformada, 45 Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1984.

Moya Palencia, Mario; **La Reforma Electoral**; México 1964, Ediciones Plataforma.

Onate Santiago, **Derechos del Pueblo Mexicano**, México a través de sus Constituciones, Talleres Gráficos de la Nación México, 1985.

O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, **Antecedentes Históricos de la Constitución de 1917**; Texto de 1993, México, LV Legislatura de la H.Cámara de Diputados.

Ovalle Fabela, José; **Derecho Procesal Civil**, México 1989, Editorial Harla.

Pavón Vasconcelos, Francisco, **Manual de Derecho Penal Mexicano**, 3a. Edición; Editorial Porrúa, México, D.F. 1974.

Pirenne, Henri, **Historia Económica y Social de la Edad Media** 13a. reimpresión de la 1a. Edición; Ediciones F.C.E. España, S.A., 1975.

Sayed Helú, Jorge, **Introducción a la Historia Constitucional de México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1978.

Weckmann, Luis, **El Pensamiento Político Medieval las bases para un nuevo Derecho Internacional**, Instituto de Historia U.N.A.M., México, 1950.

ENCICLOPEDIAS Y REVISTAS

Anuario Jurídico 1980, Inst. de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1980.

Enciclopedia Dos Millones de Años de Civilización, W.M. Jackson; México, 1974.

Enciclopedia El Nuevo Tesoro de la Juventud, W.M. Jackson; México, 1973, Editorial Grollier, México 1980.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Vol. XXV. Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1980.

Fix Zamudio, Héctor; **Diccionario Jurídico Mexicano**, Editorial Porrúa.

Flores García, Fernando; **Diccionario Jurídico Mexicano**; Editorial Porrúa.

Galván Rivera, Flavio; "Medios de Impugnación en el Procedimiento Electoral Mexicano", **Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal** 1989, México 1989, año 1 V.I.

Del Palacio, Alejandro, *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, Editorial Omnibus, 6a. Edición, México 1990.

Duwerger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, 3a. Edición; Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Falrén Guillén, Víctor, *Teoría General del Derecho Procesal*; México 1992; UNAM.

Floris Margadant, Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, 5a. Edición; Editorial Esfinge, S.A., México, 1974.

Franco Sodi, Carlos, *NoCIONES de Derecho Penal* 2a. Edición; Ediciones Botos, S.A., México, D.F., 1950.

García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988*; México 1988, Adeo Editores.

Gómez Lara, Cipriano; *Teoría General del Proceso*, México. 1980, UNAM.

Instituto Federal Electoral, *Prontuario de Legislación Federal Electoral*, México 1992, UNAM.

Instituto Federal Electoral, *Recurso de Apelación*, recibido por las Oficinas del Registro Federal de Electores, México 1993, UNAM.

Jiménez Huerta, Mario, *Panorama del Delito*, Imprenta Universitaria, México, D.F., 1950.

López Moreno, Javier; *La Reforma Política en México*, México 1979, Centro de Documentación Política A.C.

Mauro Frédéric, *Europa en el Siglo XVI, Aspectos Económicos*, Editorial, S.A., España, 1969.

Mayer, J. P., *Trayectoria del Pensamiento Político*, 3a. reimpresión de la 1a. Edición; Fondo de Cultura Económica, México 1976.

Miranda Basurto, Angel, *El Dramático Siglo XX*, 2a. Edición; Editorial Herrero, México, 1973.

Moreno M., Manuel, *La Organización Político-Social de los Aztecas*, 2a. Reedicción, Secretaría de la Reforma Agraria-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México; México 1981.

Morgan H., Lewis, *La Sociedad Primitiva*, 4a. Edición; Editorial Ayuso, México, 1980.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Alcalá Zamora y Castillo Niceto; **Proceso Autocomposición y Autodefensa**; México 1970, Textos Universitarios, UNAM.

Andrade Sánchez, Eduardo; **Introducción a la Ciencia Política**, 2a. Edición, Editorial Harla, México 1990.

Armenta Hernández, Gonzalo; **Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos**; México 1991, Editorial Porrúa.

Amals Amigo, Aurora, **Soberanía y Potestad**, 2a. edición; Miguel Angel, Porrúa, S.A., Editor Librero, México, 1981.

Baldrige, Víctor, **Sociología**, 5a. Edición, Editorial Limusa, México 1989.

Borran, C.; **Historia de México**, Editorial Herrero, S.A., México, D.F., 1964.

Burgoa, Ignacio, **Las Garantías Individuales**, 17a. Edición; Editorial Porrúa, México, D.F., 1983.

Burgoa Ignacio, García Laguardia, et. al., **Régimen Constitucional de los Partidos Políticos**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1975.

Carpizo M., Jorge; **Estudios Constitucionales**, México 1983, L.G.E.M.

Carrancá y Rivas, Raúl, **Derecho Penitenciario, Cárcel y Penas de México**, Editorial Porrúa, México.

Castellanos Tena, Fernando, **Lineamientos Elementales de Derecho Penal**, 15a. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 1981.

Colín Sánchez, Guillermo, **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**, 71. Edición; Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.

Cosío Villegas, Daniel; **Historia Mínima de México**; 5a. Edición; Ed.El Colegio de México, México 1985.

Couture, Eduardo; **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**; México 1981, Editorial Nacional.

Covarrubias, Ricardo; **Los 67 Gobernantes del México Independiente**; Partido Revolucionario Institucional; México 1968.

Cuello Calón, Eugenio, **Derecho Penal**, 9a. Edición; Editorial Nacional, S.A., México, D.F., 1963.