

RECURSO DE APELACIÓN



FUNCIÓN ELECTORAL DEL ESTADO Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL INE

En el sistema constitucional mexicano, la organización de las elecciones es una función estatal. La Constitución establece que esta función se ejerce a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales electorales (OPLE), en los términos del artículo 41. Esa disposición fija que la función electoral debe ejercerse bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, que orientan todo el actuar de las autoridades electorales.

INTRODUCCIÓN

El INE es un órgano del Estado mexicano con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se trata de una autoridad autónoma, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. Su diseño institucional persigue que la organización de las elecciones y la administración de ciertas prerrogativas de los partidos se sustraigan de los vaivenes políticos ordinarios.

INE

El instituto se compone de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Su órgano superior de dirección es el Consejo General, integrado por un consejero presidente y diez consejeros electorales. A sus sesiones concurren, con voz pero sin voto, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos nacionales y un secretario ejecutivo.

La fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto está a cargo de un órgano interno de control con autonomía técnica y de gestión; por su parte, los órganos de vigilancia del padrón electoral se integran mayoritariamente por representantes de partidos políticos, lo que incorpora a los actores políticos al control del registro ciudadano.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Con base en los artículos 41 y 60 de la Constitución se delimita la competencia específica del INE. Entre sus atribuciones destaca la posibilidad de asumir la organización de procesos locales cuando así lo soliciten las autoridades competentes de las entidades federativas y lo apruebe, por mayoría calificada, el Consejo General; también puede atraer asuntos de órganos electorales locales cuando su trascendencia lo amerite o cuando sea necesario fijar un criterio interpretativo uniforme.

FACULTADES

Art. 41 Constitucional

PARA PROCESOS FEDERALES Y LOCALES

- Capacitación electoral.
- Geografía electoral, diseño y determinación de distritos y secciones.
- Padrón electoral y listas nominales.
- Ubicación de casillas y designación de funcionarios.
- Lineamientos sobre resultados preliminares, encuestas, observación electoral, conteos rápidos, documentos y materiales electorales.
- Fiscalización de ingresos y egresos de partidos y candidaturas.

PARA PROCESOS FEDERALES (EN ADICIÓN)

- Administración de prerrogativas y derechos de partidos y candidatos.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos federales.
- Declaración de validez de elecciones de diputaciones y senadurías.
- Cómputo de la elección presidencial en cada distrito.

El INE se sitúa en el corazón del sistema electoral y sus actos tienen impacto directo en partidos, candidatos, organizaciones y ciudadanía, lo que exige un sistema robusto de control jurisdiccional.

Para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales — incluidos los relativos a consulta popular y revocación de mandato— el artículo 41 prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación reglado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), cuyo artículo 1 precisa que reglamenta los artículos 41, 60 y 99 constitucionales.

CONSTITUCIÓN, LEYES Y SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

EL SISTEMA CONTEMPLA, ENTRE OTROS...

- Recurso de revisión.
- Recurso de apelación.
- Juicio de inconformidad.
- Recurso de reconsideración.

El diseño responde a una lógica:

- Los actos administrativos genéricos del INE se controlan principalmente con revisión y apelación.
- Los actos vinculados con resultados electorales federales (diputaciones, senadurías y presidencia) se controlan con juicio de inconformidad y, en su caso, reconsideración.

ACTOS Y RESOLUCIONES GENÉRICAS DEL INE

Son aquellos que no se relacionan directamente con resultados de elecciones federales: acuerdos de Consejo General, lineamientos, sanciones administrativas, informes técnicos, decisiones de fiscalización, designaciones, resoluciones en procedimientos sancionadores, etc.

Estos actos pueden impugnarse mediante recurso de revisión (ante el superior jerárquico dentro del propio INE) o recurso de apelación (ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – TEPJF).

El recurso de apelación juega un papel esencial: se complementa con el recurso de revisión para asegurar que todos los actos sujetos a la Constitución y a la ley queden bajo el escrutinio de la jurisdicción electoral.

ACTOS Y RESOLUCIONES VINCULADOS CON LOS RESULTADOS DE ELECCIONES FEDERALES

Los resultados de elecciones federales (diputaciones, senadurías y presidencia), como cómputos distritales, asignaciones, declaraciones de validez.

Estos se impugnan mediante juicio de inconformidad y, eventualmente, recurso de reconsideración cuando la sentencia ha sido emitida por una Sala Regional.

SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

1. Resoluciones que recaen al recurso de revisión. Es decir, cuando un acto del INE fue revisado internamente por un órgano superior y la resolución de ese recurso se considera violatoria de la Constitución o de la ley.
2. Actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del INE que no sean impugnables mediante el recurso de revisión. Se trata de actos definitivos, de naturaleza administrativa o sancionadora, emitidos por órganos centrales o desconcentrados del Instituto respecto de los cuales la legislación no prevé revisión interna.
3. Informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores relativo a las observaciones formuladas por los partidos a las listas nominales de electores, cuando se rinde a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General.

4. Determinación y aplicación de sanciones que realice el Consejo General (por ejemplo, en materia de fiscalización, propaganda, uso de recursos o violaciones a normas electorales).
5. Resoluciones del órgano técnico de fiscalización que ponen fin al procedimiento de liquidación de un partido político, así como los actos del procedimiento que causen afectación sustantiva al promovente.
6. Informe que rinda el secretario ejecutivo del INE a la Cámara respectiva del Congreso sobre el resultado de la revisión de las firmas de una iniciativa ciudadana.

La lista legal de hipótesis de procedencia no es estrictamente taxativa, sino enunciativa. La jurisprudencia ha sostenido que la ley regula supuestos ordinarios pero no puede abarcar todas las posibles configuraciones fácticas; de ahí que, bajo el principio pro actione, se admita la procedencia de la apelación en casos análogos cuando existe un acto definitivo del INE que cause agravio y no exista otro medio idóneo.

Por ejemplo, se ha reconocido la procedencia del recurso frente a actos formalmente emitidos por consejeros electorales que, en realidad, exceden sus atribuciones personales y deben equipararse a actos de un órgano del Instituto. También se ha sostenido que cuando el INE interviene en un procedimiento especial sancionador local y adopta determinaciones respecto a la suspensión de promocionales en radio y televisión, la vía idónea para controvertir esas decisiones es el recurso de apelación, porque no existe un medio específico previsto para ese tipo de actos.

CONCEPTO

Medio de impugnación procedente en contra de actos y resoluciones del INE —distintas de las relacionadas directamente con resultados de elecciones federales— que violen normas constitucionales o legales, y también en materia de revocación de mandato.

NATURALEZA JURÍDICA

- Como medio ordinario, porque se emplea de manera regular para cuestionar actos y resoluciones del Instituto, sin que se exija una condición excepcional distinta a la actualización de los requisitos legales.
- Como medio vertical, porque se interpone ante un órgano jurisdiccional jerárquicamente superior al que emitió el acto impugnado, esto es, una Sala del TEPJF.

RESPECTO AL ÁMBITO DE VALIDEZ DEL ACTO

A través de la apelación, los sujetos legitimados someten a escrutinio jurisdiccional la validez del acto o resolución del INE, entendida en todos sus ámbitos:

- Temporal, esto es, si el acto fue emitido en el momento adecuado.
- Personal, si el órgano emisor era competente.
- Espacial, si el ámbito territorial de la decisión es correcto.
- Material, si el contenido se ajusta a la Constitución, la ley y los principios electorales.

OBJETIVO

El objetivo procesal es que el Tribunal anule, revoque o modifique el acto o resolución que se considera violatorio de la Constitución o de la ley. Si el Tribunal no acoge la pretensión del promovente, el resultado será la confirmación del acto impugnado.

Las sentencias de fondo que recaen al recurso de apelación tienen, por ley, esos efectos posibles: confirmar, modificar o revocar. Las dictadas por Salas Regionales son definitivas e inatacables, salvo cuando se actualiza el supuesto de recurso de reconsideración, particularmente cuando una Sala Regional decide no aplicar una norma electoral por considerarla inconstitucional.

PROCESO ELECTORAL, ETAPAS Y MOMENTO DE PROCEDENCIA

El proceso electoral se concibe como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la LGIPE que realizan autoridades, partidos y ciudadanía para renovar periódicamente los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federales como locales, así como ayuntamientos y alcaldías.

El proceso electoral federal inicia en septiembre del año previo a la elección y concluye:

1. Con el dictamen y la declaración de validez de la elección de Presidencia,
2. Cuando el TEPJF resuelve el último medio de impugnación pendiente relativo a la elección respectiva, o cuando se tiene constancia de que no se presentó ninguno.

ETAPAS DEL PROCESO

1. Preparación de la elección.

Inicia con la primera sesión del Consejo General del INE en la primera semana de septiembre del año previo y concluye al iniciarse la jornada electoral. Incluye actividades como delimitación distrital, integración de mesas directivas, registro de candidaturas, capacitación y actividades de información y promoción del voto.

2. Jornada electoral.

Se desarrolla el primer domingo de junio, inicia a las 8:00 horas con la instalación de casillas y termina con la clausura de estas.

ETAPAS DEL PROCESO

3. Resultados y declaraciones de validez

Inicia con la remisión de paquetes electorales y documentación a los consejos distritales y concluye con los cómputos y las declaraciones de validez de elecciones y la asignación de cargos, o con las resoluciones del TEPJF.

4. Dictamen de elección presidencial y declaración de presidente electo.

Comienza tras la resolución del último medio de impugnación relativo a la elección presidencial o al tener constancia de que no se presentaron impugnaciones, y concluye cuando la Sala Superior aprueba el dictamen de cómputo final y la declaración de validez y de presidente electo.

El recurso de apelación puede interponerse en todo momento excepto durante la jornada electoral. Durante la jornada, la vía para cuestionar actos vinculados con la recepción y conteo de votos es el juicio de inconformidad.

No obstante, la apelación puede presentarse incluso en la etapa de resultados y declaraciones de validez, siempre que no se cuestione propiamente el resultado electoral, sino actos distintos: por ejemplo, ciertas resoluciones en materia de fiscalización, sanciones o decisiones reglamentarias que no se enlazan directamente con el resultado de los comicios.

La jurisprudencia ha destacado que, para determinar la procedencia de la apelación, es indispensable identificar con precisión la etapa del proceso en que se emitió el acto y, si hay duda, debe analizarse la materia del acto: si guarda relación inmediata con el desarrollo de la jornada o con los resultados, o si corresponde a actos de preparación o de otra naturaleza.

PLAZOS PARA INTERPONER EL RECURSO Y REGLAS DE NOTIFICACIÓN

El plazo general para interponer el recurso de apelación es de cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnados, o a partir del siguiente a su notificación formal. Esta regla se aplica cuando no existe plazo específico, por ejemplo, para:

- Resoluciones que recaen al recurso de revisión.
- Actos o resoluciones de órganos del INE no impugnables por revisión.
- Determinación y aplicación de sanciones.
- Resoluciones del órgano técnico de fiscalización en procedimientos de liquidación de partidos.

Existen plazos especiales más cortos:

- Tres días para impugnar el informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sobre observaciones de partidos a listas nominales.
- Tres días para impugnar el informe que rinde el secretario ejecutivo sobre el resultado de la revisión de firmas de iniciativas ciudadanas.

PLAZOS PARA INTERPONER EL RECURSO Y REGLAS DE NOTIFICACIÓN

Notificación automática

Para efectos del cómputo de plazos, cuando los partidos tienen representantes registrados ante el órgano del INE que dicta el acto, se considera que están notificados automáticamente si:

- El representante está presente en la sesión donde se adopta la determinación, y
- Tiene a su alcance todos los elementos necesarios para conocer su contenido.

En ese caso, el plazo para impugnar empieza a correr al día siguiente de la sesión, sin que una notificación posterior genere un nuevo plazo. La jurisprudencia ha sido clara en que no puede construirse una “segunda oportunidad” a partir de notificaciones posteriores cuando el conocimiento del acto ya era pleno.

SU PRESENTACIÓN

Como regla, los medios de impugnación deben presentarse por escrito ante la autoridad responsable del acto o resolución. Si el medio se presenta ante autoridad distinta, en principio procede su desechamiento.

Sin embargo, en procedimientos administrativos sancionadores, se ha admitido que los consejos locales y distritales del INE, que actúan como órganos auxiliares de las autoridades responsables, puedan recibir demandas de apelación cuando ante ellos se presentó la queja originaria y ellos notificaron al denunciante el acto que ahora se controvierte. En estos casos, se considera válida la presentación ante esos órganos desconcentrados.

COMPETENCIA

Competencia de la Sala Superior

La Sala Superior conoce del recurso de apelación cuando se impugnan:

- Actos o resoluciones de órganos centrales del INE: Consejo General, presidencia de éste, Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva.
- Actos o resoluciones de la Contraloría General.
- Informes de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores relativos a observaciones sobre listas nominales.
- Resoluciones del órgano técnico de fiscalización en materia de liquidación.
- Actos del Consejo General emitidos en el ejercicio de facultades de asunción o atracción (por ejemplo, decisiones sobre atracción de procesos locales o sobre asunción de organización electoral).

COMPETENCIA

Competencia de las Salas Regionales

Las Salas Regionales son competentes para conocer del recurso de apelación interpuesto contra actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del INE, esto es:

- Juntas locales ejecutivas.
- Juntas distritales ejecutivas.
- Vocales ejecutivos.
- Consejos locales.
- Consejos distritales.

Cada Sala Regional ejerce jurisdicción sobre una circunscripción plurinominal. El recurso se presenta ante la autoridad responsable, que lo remite a la Sala correspondiente según el territorio en que ejerce funciones el órgano electoral que emitió el acto.

SUJETOS LEGITIMADOS

- Partidos políticos
- Agrupaciones políticas con registro
- Organizaciones o agrupaciones de ciudadanos
- Personas físicas y morales
- Ciudadanas y ciudadanos
- Dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de partidos Políticos
- Autoridades administrativas electorales locales
- Servidores públicos del propio INE que actúan como denunciantes

TRÁMITE, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN

En cuanto al trámite, rigen las reglas comunes de los artículos 17 y 18 de la LGSMIME, y para la sustanciación los artículos 19 y 20 del mismo ordenamiento. Sin embargo, el recurso de apelación tiene particularidades específicas.

1. Recursos interpuestos en los cinco días anteriores a la jornada electoral

La ley dispone que todos los recursos de apelación presentados dentro de los cinco días previos a la elección deberán resolverse junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. El promovente tiene el deber de señalar la conexidad de la causa. Si no guardan relación con ningún juicio de inconformidad, serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

TRÁMITE, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN

Sin embargo, la jurisprudencia ha acotado esta regla por razones de acceso a la justicia:

- Se ha sostenido que esta limitante sólo debe aplicarse a actos relacionados inmediata y directamente con el desarrollo de la jornada electoral o sus resultados.
- Cuando se impugnan actos de naturaleza distinta, como resoluciones en procedimientos sancionadores, la apelación debe sustanciarse y resolverse de manera autónoma, aun si fue presentada dentro de esos cinco días, ya que de otra forma se produciría una denegación de justicia y ciertos actos quedarían sin control jurisdiccional por la sola fecha de su impugnación.

CASOS RELEVANTES

1. “Amigos de Fox” (SUP-RAP-50/2001)
2. “Pemexgate” (SUP-RAP-18/2003)
3. Creación del Procedimiento Especial Sancionador (SUP-RAP-17/2006)
4. Fideicomiso vinculado a un partido (SUP-RAP-209/2018 y acumulado)
5. Denegación de registro como partido (“México Libre”: SUP-RAP-56/2020 y acumulados)
6. Publicaciones en redes sociales y fiscalización (“multa a un candidato”: SUP-RAP-180/2021 y acumulados)