

LOS CONFLICTOS ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: UNA PROPUESTA DE AMPLIACIÓN A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL*

José Alejandro LUNA RAMOS**

SUMARIO: I. *Una sentencia paradigmática: la configuración de un procedimiento ad hoc para reparar las violaciones sustanciales al proceso electoral en su fase preparatoria.* II. *Las repercusiones y balance de los procedimientos especializados.* III. *La insuficiencia del procedimiento administrativo como vía para controlar y reparar las violaciones cometidas por entes distintos a la autoridad electoral. Probable origen de la misma.* IV. *Propuesta de instauración de un proceso judicial para el conocimiento y resolución de actos ilegales que afecten en forma sustantiva el desarrollo del proceso electoral.*

I. UNA SENTENCIA PARADIGMÁTICA: LA CONFIGURACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO *AD HOC* PARA REPARAR LAS VIOLACIONES SUSTANCIALES AL PROCESO ELECTORAL EN SU FASE PREPARATORIA

LA DISCUSIÓN alrededor del proceso electoral federal de 2006 se ha centrado en los resultados y la calificación de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Particularmente se ha hecho énfasis en el clima de polarización política alimentado por las campañas tendientes a la obtención del sufragio, la participación en las mismas del Ejecutivo Federal y del Consejo Coordinador Empresarial y un cómputo final de la elección que reflejó una diferencia entre los contendientes posicionados en el primer y segundo lugares menor al medio punto porcentual, circunstancias que motivaron múltiples comentarios y críticas (muchas de ellas superficiales), a la actuación del Consejo General del Instituto Federal Electoral y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

* Ponencia presentada por el autor en la Mesa de Trabajo correspondiente a la Justicia Electoral, del II Encuentro Nacional de Órganos Impartidores de Justicia, el 16 de noviembre de 2006, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En semejante debate ha pasado inadvertida una resolución paradigmática dictada durante la etapa preparatoria de los comicios, que como pocas, evidencia una vez más las carencias de una legislación superada por las condiciones imperantes del juego político, y vuelve a traer a colación la necesidad de reformas que permitan a las autoridades encargadas de organizar y conducir los procesos comiciales, así como de resolver las controversias surgidas durante los mismos, de afrontar rápida y eficazmente las situaciones mediante las cuales se pretenda desviar el curso de los procesos.

Me refiero a la sentencia dictada el 3 de abril en el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-17/2006, que no sólo reconoció la facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral para conocer de aquellas actividades desplegadas durante las campañas electorales por los partidos políticos y coaliciones, así como sus candidatos, dirigentes y simpatizantes, que tengan una incidencia negativa y trascendental en el desarrollo de los comicios o en el ejercicio del sufragio popular, en contraposición de los principios rectores en la materia y las reglas legales que los desarrollan, sino que igualmente configuró un procedimiento administrativo, no explicitado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a fin de que fueran adoptadas por la autoridad electoral las medidas necesarias para hacer cesar esas actividades y reparar los daños que se hubieren provocado.

Ante la novedad del planteamiento formulado por la parte actora en la apelación, la coalición *Por el Bien de Todos*, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo que dilucidar, en primer término, si el máximo órgano directivo del Instituto Federal Electoral contaba con las atribuciones suficientes para corregir las desviaciones graves acaecidas en los comicios, con motivo de la conducta asumida por los partidos y coaliciones contendientes, por conducto de sus órganos, directivos, candidatos, militantes y simpatizantes.

En el asunto indicado, lo que se sometió a consideración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue el rechazo del Consejo General del Instituto Federal Electoral a un punto de acuerdo propuesto al seno del órgano de dirección por el representante de la coalición *Por el Bien de Todos*, en el cual se proponía ordenar a la coalición *Alianza por México* el retiro de ciertos promocionales transmitidos en radio, televisión e Internet que, en concepto de la coalición peticionaria, no se ceñían a los parámetros constitucionales y legales.

El rechazo se sustentó, fundamentalmente, en que a juicio de la autoridad administrativa lo solicitado no podía ser materia de un acuerdo, sino

que necesariamente tenía que ser adoptado en forma de resolución y, específicamente, como consecuencia de lo que se resolviera en el procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del COFIPE.

Para controvertir semejante determinación, la coalición *Por el Bien de Todos* argumentó que el Consejo General dejó de cumplir con las atribuciones y deberes conferidos por la Constitución Federal y la ley, particularmente las de vigilancia en la actividad desplegada por los partidos políticos y el velar por el cumplimiento de los principios rectores en la materia.

También sostuvo que no necesariamente tendría que desahogar su pretensión en un procedimiento administrativo sancionador, sino que bastaba un simple acuerdo, en atención al principio de justicia pronta y expedita reconocida en el artículo 17 constitucional, pues de lo contrario se correría el riesgo de una merma en los derechos de los contendientes en el proceso electoral, dado los plazos y términos establecidos en el reglamento respectivo.

En apoyo de sus argumentaciones, la coalición actora sostuvo que era aplicable el criterio recogido en la tesis: **CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA.**¹

La Sala Superior estimó parcialmente fundados los agravios hechos valer, por cuanto concluyó que el Consejo General contaba con las atribuciones suficientes para pronunciarse sobre los hechos planteados y que la vía para ello no era el procedimiento administrativo sancionador electoral, aunque reconoció que tampoco era viable jurídicamente el camino de un mero acuerdo.

El desarrollo considerativo de la sentencia, entonces, gira alrededor de dos temáticas fundamentales. La primera, la relativa a las atribuciones de la autoridad electoral y, la segunda, el procedimiento adecuado para el desahogo de tales atribuciones.

Tocante a las cuestiones competenciales, la Sala Superior retomó los lineamientos inicialmente expresados en la resolución correspondiente al SUP-JRC-264/2004, relativo a la elección de diputados locales del distrito XX, con cabecera en Jalapa, Veracruz, cuya validez fue controvertida por la coalición *Unidos por Veracruz*, al considerar que el triunfo obtenido

¹ Consultable en las páginas 376 a 378 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*

por el Partido Acción Nacional se motivó por una serie de situaciones violatorias de los principios rectores en la materia, acaecidas durante la campaña electoral, entre las que destacaba la supuesta utilización ilegal, por parte de la candidata ganadora, a la sazón esposa del presidente municipal, de lemas de campaña similares a los empleados en los programas institucionales del DIF cuando estuvo a su cargo.

Al igual que en el asunto de Veracruz, la Sala Superior concluyó que ante la queja, denuncia o planteamiento realizado por un partido político o coalición, en la cual se aportaran elementos de prueba respecto del incumplimiento por otros partidos políticos o coaliciones de sus obligaciones de manera grave o sistemática, el Consejo General del Instituto Federal Electoral contaba con facultades de:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar que los principios rectores guíen todas las actividades del instituto (art. 73.1 del COFIPE).
2. Vigilar que las actividades de los partidos y agrupaciones se desarrollen con apego al COFIPE (art. 82.1 h), y
3. Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos o el proceso electoral federal (art. 82.1 t).

A partir de estas facultades explícitas, se entendió que el órgano directivo contaba con la facultad de hacer efectivas aquellas, estaba en aptitud de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral, de conformidad con la atribución genérica o residual prevista en el artículo 82.1 z) del COFIPE.

Este aserto se apoyó en los fines del Instituto Federal Electoral, que fueron entendidos como las directrices por las cuales se establece el sentido en el cual deben ejercerse las atribuciones (implícitas o explícitas), motivo por el que éstas están en función de aquellas. De tal suerte, el ejercicio de las atribuciones indicadas estarían encaminadas a asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, así como a garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

También se apuntó que una interpretación diversa, tornaría disfuncional el ordenamiento, al privar de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines y el carácter normativo supremo con que están revestidos

los principios constitucionales, al reducirseles a meras normas programáticas o declaraciones retóricas.

Conforme este esquema, la atribución de la autoridad electoral sería correlativa a las obligaciones de los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, esto es, les está vedado realizar conductas que transgredan o violenten los principios y reglas aplicables.

En relación con la segunda temática, que no fue abordada en el precedente de 2004, la Sala Superior desestimó la pretensión de la coalición actora en el sentido de que el planteamiento efectuado al Consejo General fuera atendido mediante un acuerdo, pues, si bien reconoció que el procedimiento administrativo sancionador electoral no fue el mecanismo adecuado (por constituir una alternativa residual, excepcional, al que sólo era factible acudir ante la ausencia de otras opciones o medios menos drásticos), en razón de las determinaciones que pudieron adoptarse, era menester la previa tramitación de un procedimiento que cumpliera con las exigencias constitucionalmente requeridas.

Ello porque la resolución pudiese implicar la privación de algún derecho, y no sólo un acto de molestia, lo que hace necesario que aquella esté precedida de un procedimiento que reviste las formalidades esenciales del procedimiento, el cual conforme criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, comprende al menos:

- 1) Proporcionar al demandado o posible afectado información completa de la demanda, denuncia o acto privativo de derechos o posesiones.
- 2) Otorgar la oportunidad razonable a las partes o posible afectado para que fije su posición y aporten los elementos de convicción que estimen adecuados.
- 3) Otorgar la oportunidad de expresar alegatos, y
- 4) Finalizar el procedimiento mediante el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Dada la carencia legislativa del procedimiento específico, se sostuvo que debía ser implementado por la vía analógica, sobre las bases establecidas para él previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al cumplir éste con los requerimientos

exigidos por la garantía de audiencia, aunque adecuándolo conforme los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.²

Consecuencia de lo anterior, el procedimiento debería ser más expedito porque los plazos previstos en el reglamento respectivo podrían resultar excesivos y conducir a la posible irreparabilidad, ser accionado y seguido de oficio por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, bajo la predominancia del principio inquisitivo. De igual forma, se dijo que el consejo estaba en aptitud de ordenar a la junta la investigación atinente, y que el procedimiento contaría con una sola audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, en razón de los principios de celeridad y concentración.

Bajo estos lineamientos, el procedimiento análogo, pero más expedito y con ciertas peculiaridades se configuró de la siguiente forma:³

- 1) El procedimiento puede iniciarse de oficio por el Consejo General del Instituto Federal Electoral o a petición escrita de un partido o coalición, en la cual se acompañen los elementos de prueba (artículo 40.1 del COFIPE);
- 2) La Junta General Ejecutiva, por requerimiento del Consejo General o una vez que le sea remitida la solicitud por el órgano del instituto que la recibió, debe proceder de inmediato a la sustanciación, es decir, a la investigación de los hechos atinentes;
- 3) Si la Junta considera que debe desecharse la queja o denuncia, debe presentar al Consejo General la propuesta de dictamen respec-

² La instrumentación de procedimientos para que, en forma previa al dictado de una determinación que pudiere implicar la privación de derechos, se respete la garantía de audiencia ha sido consistentemente sostenida por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo mismo sucede en la jurisdicción electoral federal, incluso en casos semejantes al aquí relatado, en donde se reconoce una determinada atribución a la autoridad electoral federal pero la ley es omisa en reglamentar un procedimiento específico, como cuando se sostuvo que el Consejo General del Instituto Federal Electoral contaba con facultades para reparar violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano con motivo de la infracción a las disposiciones estatutarias de los partidos políticos. Al efecto, *cfr.* la sentencia dictada en el SUP-JDC-21/2000, en la que se dijo que la tramitación del procedimiento genérico sancionador podía servir, al mismo tiempo en que se dilucidara si se cometió o no una infracción a la normatividad electoral (porque la violación de las reglas internas de los partidos supone la conculcación de los preceptos del COFIPE que los obligan a ceñir sus actividades a los propios estatutos), para resolver la pretensión enderezada por algún militante ante la autoridad administrativa en contra de su partido, para ser restituido en el uso y goce de la prerrogativa ciudadana que estimare vulnerada.

³ El procedimiento que aquí se recoge toma en cuenta las precisiones contenidas en la aclaración de sentencia dictada el 10 de abril de 2006.

tiva, para que se sesione de conformidad con el Reglamento de Sesiones del Consejo General;

4) La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos debe llevarse a cabo dentro de los cinco días siguientes a la admisión. El acuerdo en el que se fije el día y hora debe notificarse dentro de las 24 horas siguientes al partido demandado, en el que se dé traslado con la demanda y sus anexos;

5) La audiencia se efectúa por la Junta General Ejecutiva, a través de su Secretario Ejecutivo. Dicha audiencia inicia con quienes comparezcan, se recibe la contestación a la denuncia y el ofrecimiento de las pruebas atinentes. Continúa con la admisión y, en su caso, desahogo de las probanzas (incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa). Concluye con los alegatos de las partes. Las pruebas que pueden ser admitidas son las documentales públicas y privadas técnicas, presuncionales e instrumental de actuaciones. Ninguna prueba aportada fuera del plazo puede ser tomada en cuenta, empero se pueden acordar en casos extraordinarios el desahogo de reconocimientos o inspecciones y pruebas periciales, en la propia audiencia;

6) Salvo casos justificados, dentro de las 24 horas siguientes a la finalización de la audiencia, la Junta General Ejecutiva debe formular el dictamen que someterá a consideración del Consejo General, en sesión que debe celebrarse dentro de los 2 días siguientes a la recepción del dictamen, en congruencia con lo previsto en el artículo 11, apartado 2 del Reglamento de Sesiones del Consejo General; y

7) La resolución que se emita debe ejecutarse en forma inmediata.

En la ejecutoria, se estableció un procedimiento para que el Consejo General adoptara determinaciones preventivas y restitutivas, respecto de las conductas ilícitas asumidas por los partidos y coaliciones durante las campañas electorales, es decir, se trata de un instrumento legal diverso al que tradicionalmente se había identificado como natural de la autoridad electoral federal, consistente en la determinación y aplicación de sanciones en virtud de las faltas cometidas por dichos sujetos (entre otros), que a pesar de que algunos autores identifican como atribuciones cuasijudiciales de los órganos administrativos, propias del derecho *garantizador* y no sustantivo,⁴ su naturaleza es sustancialmente distinta y, por ende, los principios rectores aplicables no son necesariamente los mismos.⁵

⁴ En este sentido, *cfr.*, PARADA, Ramón, *Derecho administrativo*, 11ª ed., Madrid, Marcial Pons, 1999, tomo I, p. 430.

⁵ Tan solo los plazos para el desahogo del procedimiento y el dictado de la resolución

II. BALANCE Y REPERCUSIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALIZADOS

Como era de esperarse, la ejecutoria repercutió inmediatamente en el desarrollo del proceso, y no exclusivamente en el caso juzgado, pues como ha sido costumbre, la autoridad electoral federal ciñó su actuar sucesivo a los parámetros del criterio judicial y atendió las denuncias planteadas por las principales fuerzas políticas, lo que dio como resultado que, en el tiempo restante de la etapa preparatoria de los comicios, el Consejo General y la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral desahogaran en total 28 procedimientos especializados, más un incidente de inejecución.⁶ Contra las resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de tales procedimientos, se interpusieron 9 recursos de apelación, cuyas sentencias modificaron en 4 ocasiones la determinación inicial de la autoridad administrativa, en 3 más se confirmó la decisión. En 5 casos, se desecharon de plano las demandas de los recursos de apelación.⁷

En el siguiente cuadro se concentra la información que permite identificar los expedientes tramitados y resueltos, la materia de la controversia (en todos los casos se trató de propaganda política), el sentido de la determinación y si contra la misma se interpuso algún recurso de apelación:

Expediente y materia de la controversia (<i>spot</i>)	Denunciante/ Denunciado	Fecha de resolución	Sentido de la resolución
JGE/PE/PBT/CG/001/2006. Trabajas con Bejarano el de las ligas. Por qué, dices una cosa y haces otra.	CPBT vs. PAN	13 abril 2006	Infundado ⁸

son diametralmente diversos, pues mientras el procedimiento genérico de carácter sancionador puede tardar semanas y hasta meses para su conclusión, el preventivo debe resolverse en aproximadamente 8 días.

⁶ Cabe advertir que únicamente se integraron 18 expedientes, pues algunos procedimientos especializados comprendieron más de una conducta supuestamente contraria a derecho.

⁷ Fundamentalmente, por considerar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la pretensión se había tornado irreparable, en razón de haber concluido las campañas electorales.

⁸ Determinación confirmada en el SUP-RAP-31/2006, de 23 de mayo.

Expediente y materia de la controversia (<i>spot</i>)	Denunciante/ Denunciado	Fecha de resolución	Sentido de la resolución
JGE/PE/PBT/CG/001/2006. “Mentir es un hábito para ti”	CPBT vs. PAN	13 abril 2006	Infundado (TEPJF modifica a Fundado) ⁹
JGE/PE/PBT/CG/002/2006. Hugo Chávez	CPBT vs. PAN	21 abril 2006	Infundado (TEPJF modifica a Fundado) ¹⁰
JGE/PE/PBT/CG/002/2006. Ponce y Bejarano	CPBT vs. PAN	21 abril 2006	Fundado ¹¹
JGE/PE/PBT/CG/002/2006. Endeudamiento (ladrillos)	CPBT vs. PAN	21 abril 2006	Infundado (TEPJF modifica a Fundado) ¹²
JGE/PE/PBT/CG/002/2006. Maletas de dinero. Se alude a que el dinero de Bejarano fue a la campaña de AMLO	CPBT vs. PAN	21 abril 2006	Infundado (TEPJF modifica a Fundado) ¹³
JGE/PE/APM/CG/003/2006 Frase “Pinche Madrazo” y la dirección electrónica www.thermo-gel.com.mx	ALIANZA MÉXICO vs. quien resulte responsable	25 mayo 2006	Desechado ¹⁴
JGE/PE/PBT/CG/004/2006. Toma de pozos petroleros en Tabasco. Linchamiento en Tlalpan (2001). Justifica AMLO el linchamiento.	CPBT vs. PAN	25 mayo 2006	Fundado
JGE/PE/PBT/CG/005/2006. Subcoman- dante Marcos	CPBT vs. PAN	31 mayo 2006	Fundado

⁹ En la propia ejecutoria recién precisada.

¹⁰ En la sentencia correspondiente al SUP-RAP-34/2006 y acumulado SUP-RAP-36/2006, de 23 de mayo.

¹¹ Decisión confirmada en la resolución identificada en la nota inmediata precedente.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ La determinación de la autoridad electoral administrativa fue impugnada a través del recurso de apelación que a la postre fue radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el número de expediente SUP-RAP-48/2006, cuya demanda se declaró improcedente en sesión pública de 29 de junio de 2006.

Expediente y materia de la controversia (<i>spot</i>)	Denunciante/ Denunciado	Fecha de resolución	Sentido de la resolución
JGE/PE/PAN/CG/006/2006	PAN vs. CPBT	4 de junio	Fundado ¹⁵
JGE/PE/PAN/CG/006/2006 (Incidente de Inejecución)	PAN vs. CPBT	16 junio	Fundado ¹⁶
JGE/PE/PBT/CG/006/2006. FOBAPROA	CPBT vs. PAN	4 junio	Fundado
JGE/PE/APM/CG/007/2006. CASTRO TRENTI	ALIANZA MÉXICO vs. CPBT	12 junio 2006	Fundado ¹⁷
JGE/PE/PAN/CG/008/2006 Colocación de propaganda fija en el extranjero a favor de Roberto Madrazo en dos juegos de la selección mexicana en Europa.	PAN vs. ALIANZA MÉXICO	27 junio 2006	Fundado
JGE/PE/APM/JL/PUE/010/2006 <i>Spot</i> en el que se dice que Montero y Melquiades apoyan a Kamel Nacif y Mario Marín	ALIANZA MÉXICO vs. PAN	16 junio 2006	Infundado ¹⁸
JGE/PE/APM/JL/PUE/010/2006. <i>Spot</i> en el que se dice que Montero y Melquiades apoyan a Kamel Nacif y Mario Marín.	ALIANZA MÉXICO vs. PAN	16 de junio 2006	Infundado ¹⁹
JGE/PE/PAN/CG/011/2006. López Obrador dijo lo siguiente en la radio: <i>Los que están arriba no pagan impuestos, el cuñado de Felipe no paga impuestos y obtuvo 2 mil 500 millones de ingresos.</i>	PAN vs. CPBT	25 junio 2006	Desechado
JGE/PE/PAN/CG/012/2006. Se aduce la existencia de negocios irregulares por parte de la 'familia Calderón-Zavala'.	PAN vs. CPBT	25 junio 2006	Fundado
JGE/PE/PAN/CG/012/2006. Segundo <i>spot</i> : Cifras y flujogramas sobre las triangulaciones y negocios de los Zavala, y por presuntamente no pagar impuesto.	PAN vs. CPBT	25 junio 2006	Fundado

¹⁵Resolución confirmada en el SUP-RAP-49/2006, de 22 de junio.

¹⁶Contra la resolución se interpuso el recurso de apelación posteriormente identificado con la clave de expediente SUP-RAP-55/2206, desechado en sesión del 29 de junio.

¹⁷La impugnación de que fue objeto se desechó el 29 de junio (SUP-RAP-52/206).

¹⁸La impugnación de que fue objeto se desechó el 29 de junio (SUP-RAP-53/206).

¹⁹La impugnación de que fue objeto se desechó el 29 de junio (SUP-RAP-53/206)

Expediente y materia de la controversia (<i>spot</i>)	Denunciante/ Denunciado	Fecha de resolución	Sentido de la resolu- ción
JGE/PE/PAN/CG/013/2006. <i>Spot</i> de radio en el que se dice que los del PAN andan diciendo que si gana AMLO le va a quitar sus casas a la gente, y se les llama "miserables".	PAN vs. CPBT	25 junio 2006	Infundado
JGE/PE/PBT/CG/014/2006. Transmite el mensaje de que Arturo Núñez cuando era del ALIANZA MÉXICO aprobó el FOBAPROA.	CPBT vs. quien resulte responsable	27 junio 2006	Sobresee
JGE/PE/PBT/CG/014/2006. Transmite el mensaje de que Arturo Núñez cuando era funcionario de gobierno fue "represivo" con las luchas sociales en Tabasco.	CPBT vs. ALIANZA MÉXICO	25 junio 2006	Fundado
JGE/PE/PAN/CG/015/2006. Hay candidatos que tienen las manos manchadas pero no por trabajar el campo' 'Denuncian a diputados panistas en PGR; Acusa productores desvíos en SEDESOL', etc.	PAN vs. CPBT	25 junio 2006	Fundado
JGE/PE/APM/CG/016/2006 Propaganda a favor de Felipe Calderón en el extranjero, porque en un juego de la selección mexicana (Iran) aparece una manta del candidato entre el público.	ALIANZA MÉXICO vs. PAN	27 junio 2006	Infundado
JGE/PE/APM/CG/017/2006. Cinco, razones para no votar Jorge Manzá, candidato por la Coalición APM en Tamaulipas, a quien se le atribuyen delitos de fraude y endeudamientos.	ALIANZA MÉXICO vs. PAN	27 junio 2006	Fundado
JGE/PE/PBT/CG/018/2006. Transmite el mensaje de AMLO pretende realizar acciones perjudiciales como proporcionar gratuitamente el gas, la gasolina, el diesel y la luz, etc, lo que generará una crisis.	CPBT vs. PAN	27 junio 2006	Fundado

Expediente y materia de la controversia (<i>spot</i>)	Denunciante/ Denunciado	Fecha de resolución	Sentido de la resolución
JGE/PE/PBT/CG/018/2006. Se emplearon expresiones como “AMLO miente sobre el IVA”.	CPBT vs. PAN	27 junio 2006	Infundado
JGE/PE/PBT/CG/018/2006. Como “De nuevo López Obrador te miente y falsea los hechos”.	CPBT vs. PAN	27 junio 2006	Infundado
JGE/PE/PBT/CG/018/2006. López Obrador miente con descaro a México; mintió con lo del Fobaproa”, “Mintió con el IVA. en alimentos y medicinas”.	CPBT vs. PAN	27 junio 2006	Fundado

Los procedimientos especializados y las sentencias dictadas en los recursos de apelación condujeron a que durante las campañas electorales se ordenara el retiro de 20 anuncios publicitarios, por considerar que su contenido infringía el mandato establecido en el artículo 38, apartado 1, inciso *p*) del COFIPE a los partidos políticos y coaliciones, en el sentido de abstenerse de realizar cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en su propaganda política.²⁰

El conjunto de asuntos también muestra, por un lado, que la gran mayoría de las denuncias versaban sobre la elección presidencial y sus candidatos y, por otro, que las tres principales fuerzas políticas contendientes fungieron como denunciante o denunciadas en los procedimientos especializados y, que, en mayor o menor medida, se vieron favorecidas o perjudicadas con las respectivas resoluciones. Así, en el caso de la coalición *Por el Bien de Todos*, de 15 denuncias que presentó, en 11 de ellas se vio colmada su pretensión de prohibir que se continuaran difundiendo *spots*

²⁰ En virtud de no constituir propiamente la materia de estas líneas, se considera innecesario siquiera referir la interesante temática que conlleva esta disposición y su condicionamiento normativo a la luz del artículo 6° constitucional. Sobre el particular, véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-9/2004, SUP-JDC-393/2005, SUP-RAP-34/2006 y acumulado SUP-RAP-36/2006, y SUP-RAP-35/2006.

conculcatorios de sus derechos, por infringir la normatividad vigente. Por su parte, de los 9 escritos presentados por el Partido Acción Nacional con la misma finalidad, se le reconoció la razón en 7, y en el caso de la coalición *Alianza por México*, resultaron fundados 2 de los procedimientos especializados instaurados por las 5 denuncias que presentó.

Pese a la expeditéz del procedimiento diseñado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en el procedimiento administrativo sancionador genérico del artículo 270 del COFIPE, en la mitad de las acciones intentadas no fue posible la revisión jurisdiccional de la determinación asumida por la autoridad administrativa, en razón del momento en que se produjo la misma y la fecha en que se recibió la demanda, prácticamente concluida la campaña electoral, lo que impedía un pronunciamiento de fondo, ante la cesación de todo mensaje proselitista.²¹

En resumen, la experiencia del reciente proceso evidencia al menos los siguientes aspectos sustanciales:

- 1) La tendencia de las fuerzas políticas a resaltar en sus mensajes propagandísticos, especialmente en los difundidos a través de los medios de comunicación masiva, no las ofertas concretas al electorado, mediante la difusión del contenido de su plataforma electoral, sino los supuestos o reales defectos del adversario (partido, coalición y/o candidato);
- 2) Dicha tendencia se agudiza en el caso de la elección presidencial, en razón de la importancia de los comicios, su repercusión al resto de las elecciones y por tratarse de una campaña que tiene sus efectos respecto todo el territorio nacional, lo que hace a los mensajes de radio, televisión e internet los medios más eficaces para difundir ampliamente el mensaje que se pretende transmitir al electorado, máxime si las encuestas reportan márgenes de preferencia reducidos entre las principales fuerzas políticas;
- 3) En la lógica de una campaña electoral sustentada fundamentalmente en *spots* mediáticos, con las características apuntadas, se propicia el empleo de mensajes que contravienen los límites permi-

²¹ Lo que no es óbice para que, si se considera que existió una infracción a la ley por un partido o coalición, por la conducta asumida a través de sus dirigentes, candidatos, militantes o cualquier persona relacionada con sus actividades, se instaure el procedimiento administrativo sancionador electoral, como explícitamente se señaló en la ejecutoria del SUP-RAP-48/2006.

tidos por el COFIPE, y que por ende no se encuentran al amparo de la libertad constitucional de expresión;

4) La configuración de un procedimiento que permita impedir o reparar las infracciones sustanciales cometidas por los partidos y coaliciones durante las campañas ha demostrado ser un instrumento necesario para impedir que el debate político se reduzca al insulto y la descalificación subjetiva, que inhibe el ejercicio del sufragio en forma libre e informada;

5) Sin embargo, en razón de los plazos reducidos y fatales de los procesos electorales, no fue posible que la autoridad judicial conociera de las inconformidades presentadas por los partidos y coaliciones respecto de lo resuelto en algunos procedimientos especializados, lo que en la práctica se traduce en el debilitamiento de la garantía de acceso a los tribunales de justicia reconocida en el artículo 17 de la Carta Magna, lo cual es indeseable en un Estado democrático de derecho;

6) Las disposiciones con base en las cuales la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que la autoridad electoral está facultada para tramitar el mencionado procedimiento especializado, se refieren al conocimiento de las presuntas violaciones sustanciales cometidas por los partidos y coaliciones durante las campañas electorales y que atenten contra su libre y adecuado desarrollo, lo cual excluye actos atribuibles a entes distintos, como podrían ser las autoridades federales, estatales o municipales, e incluso ciertos particulares capaces de influir negativamente en el desenvolvimiento de los comicios, por su poder (*de facto*) económico o social; y

7) Con motivo de la distribución competencial existente hoy en día, entre los distintos órganos ejecutivos y directivos del Instituto Federal Electoral, todos los procedimientos especializados son sustanciados por la Junta General Ejecutiva y resueltos por el Consejo General, aun cuando se trate de violaciones a la normatividad cometidas en las campañas de diputados o senadores al Congreso de la Unión.

III. LA INSUFICIENCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO VÍA PARA CONTROLAR Y REPARAR LAS VIOLACIONES COMETIDAS POR ENTES DISTINTOS A LA AUTORIDAD ELECTORAL. PROBABLE ORIGEN DE LA MISMA

Ya en las conclusiones del apartado precedente se perfilan en forma meridiana las deficiencias del único camino que ofrece, hoy en día, la normatividad vigente para hacer frente a las transgresiones cometidas por los partidos y coaliciones durante las campañas electorales, particularmente en la difusión de su propaganda proselitista.

En efecto, la construcción, efectuada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del procedimiento especializado tiene como presupuesto las finalidades reconocidas a favor del Instituto Federal Electoral (vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y velar que los principios rectores guíen todas las actividades del instituto) y, en concreto, ciertas atribuciones conferidas a su Consejo General (vigilar que las actividades de los partidos y agrupaciones se desarrollen con apego al COFIPE y requerir a la Junta General Ejecutiva investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos o el proceso electoral federal).

Tales finalidades y atribuciones se habían interpretado por la Sala Superior en una connotación mucho más estricta pues, en primer término, se sostuvo tradicionalmente que el Instituto Federal Electoral (a través de los órganos correspondientes) sólo podía efectuar aquellas actividades para las cuales existiera un fundamento explícito,²² y en segundo lugar, la línea argumentativa de los primeros años excluyó cualquier posibilidad de derivar directamente atribuciones, tanto de las finalidades reconocidas al Instituto Federal Electoral en su conjunto, como de los principios constitucionales rectores de la función estatal de organizar las elecciones.²³

²² Véase la tesis relevante FACULTADES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL. BASTA CON QUE ESTÉN PREVISTAS EN LA LEY AUNQUE NO ESTÉN DESCRITAS LITERALMENTE EN SU TEXTO (Legislación de Aguascalientes), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 571.

²³ En este sentido, la posición asumida al resolver los recursos de apelación con los número de expedientes SUP-RAP-9/1997 y SUP-RAP-4/1998. La interpretación utilizada en la primera de las sentencias (que sería básicamente reiterada en la segunda), fue calificada por cierto sector de la doctrina nacional como propia de la *Escuela de la Exégesis*, es decir, perteneciente a épocas ya superadas, por resultar insuficiente para resolver los problemas jurídicos contemporáneos, en la mayoría de las sociedades democráticas avanzadas. *Cfr.* CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, "Equidad electoral y actos de autoridad. Una perspectiva constitucional" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, ELD, año 21, número 21, 1997, p. 805. En la sentencia del SUP-RAP-17/2006 también se sugiere una posición similar a la de aquellos primeros asuntos, empero, debe reconocerse que el resultado podría considerarse discutible a la luz de los postulados asumidos.

Ciertamente, un estudio sosegado de la jurisprudencia de la Sala Superior durante sus primeros diez años muestra una evolución interpretativa, mediante la cual se pasa a posiciones menos rígidas o formalistas, lo cual es producto de la consolidación del órgano jurisdiccional como tal y de la dinámica propia del modo de ser de las cosas, en donde los conflictos responden directamente a las circunstancias, inquietudes y deseos imperantes en un espacio y tiempo determinados, factores estos que condicionan la lectura de los gobernados de la Constitución y de las leyes, y que sirve para la exigencia de derechos y prerrogativas específicas, a través de nuevos planteamientos, al ser precisamente otras las necesidades a resolver,²⁴ extremos que permiten la innovación en el derecho, pues no es extraño que sea precisamente en la aplicación de la ley, más que en la actividad legislativa, donde se germine el fenómeno.

A pesar de la evolución a que me refiero, la labor del juez está igualmente condicionada al limitado juego de opciones que permiten los enunciados normativos contenidos en la Constitución General y en la legislación secundaria, y es el caso precisamente del procedimiento especializado, ya que se encuentra anclado a las funciones de la autoridad electoral administrativa y a los términos en los cuales están estructuradas las mismas, diseñadas más bien para un esquema en que las infracciones a la ley por parte de los sujetos obligados a observar determinada conducta son enfrentadas mediante un sistema eminentemente represivo o sancionador, como lo evidencia el desarrollo legislativo de múltiples procedimientos de esta índole.²⁵

²⁴ Y es que, finalmente, la actividad del juzgador se encuentra condicionada a la propuesta contenida en la demanda, lo que desde luego no se traduce en un paralelismo servil en la parte dispositiva de la sentencia con el esquema discursivo de la demanda, pero ni duda cabe que, en buena medida, las reflexiones del juez responden a los planteamientos de las partes, y en la medida en que éstos resulten más elaborados y complejos, se impone una mejor motivación para acoger o desestimar las pretensiones. Sobre este tema, véase OJESTO MARTÍNEZ Porcayo, José Fernando, "Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como forma de participación política" en AA. VV. *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, TEPJF, México, 2003, pp. 429 y ss. Esta posición rechaza, bien cabe anotar, aquellas en las cuales se ha identificado la actividad judicial de la Sala Superior en razón de quien la preside, pues parte de la falsa premisa de que un cambio en la presidencia implica una variación en la forma de juzgar de sus integrantes, aun cuando sigan siendo los mismos, En semejante imprecisión incurre NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, IJ, UNAM 2003, p. 104.

²⁵ Conjuntamente con el procedimiento genérico y el vinculado con la rendición de informes de ingresos y aplicación de gastos (artículo 49-A del COFIPE), la Sala Superior

En este sentido, la posibilidad de acudir a los tribunales de justicia, establecida por el artículo 17 constitucional, viene dada *a posteriori*, una vez que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha conocido del asunto, previa investigación por parte de la Junta General Ejecutiva, lo que abre la posibilidad, como se dio cuenta en líneas precedentes, de que existan determinaciones no susceptibles de ser revisadas jurisdiccionalmente y que, eventualmente, los derechos en conflicto se agoten o mermen considerablemente, sin posibilidad de reparación efectiva, dado que los plazos dentro de los procesos electorales son fatales y no está admitida por la Ley Fundamental, la viabilidad de la suspensión de los actos objeto de la disputa o el dictado de medidas precautorias o cautelares.

Consecuencia también del andamiaje legal actualmente en vigor, escapan al control directo de la autoridad electoral federal, actos no atribuibles a los partidos y sus militantes, candidatos y directivos, pero, que quizás en mayor medida, pueden de igual forma alterar de forma sustancial el correcto desarrollo de unos comicios.

A lo anterior debe agregarse que la Junta General Ejecutiva, como órgano técnico, y el Consejo General, en su calidad de máximo órgano directivo, están configurados para encaminar sus actividades, de forma preponderante a cuestiones diversas a la resolución de conflictos porque, como demuestra la experiencia del reciente proceso electoral, las denuncias o solicitudes que presentan los partidos políticos y coaliciones para inconformarse por las conductas desplegadas por otros institutos políticos, lo que en realidad plantean ordinariamente es la afectación de su esfera, que por la naturaleza de la materia electoral, también inciden en los derechos de la colectividad, del cuerpo electoral en su conjunto, sin que esta afirmación descarte la posibilidad de que se planteen situaciones que sólo afecten derechos de esta última clase.

ha entendido que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas es la competente para sustanciar las quejas relacionadas con el financiamiento, para lo cual debe seguir el procedimiento previsto en el señalado artículo 270, esto es, a diferencia del procedimiento genérico, en el cual el órgano competente es la Junta General Ejecutiva. En este sentido, entre otras, las tesis relevantes 44/99 y 5/2004, que llevan por rubros QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE EN SU TRÁMITE” y “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 436, 437 y 843.).

Efectivamente, en atención a los lineamientos establecidos en el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el COFIPE confiere al Consejo General²⁶ la atribución fundamental de dictar, de forma colegiada, las determinaciones más relevantes para la realización de la función estatal de organizar las elecciones federales, las cuales comprenden tanto la adopción de medidas concretas (otorgar registros, realizar cómputos y asignaciones, nombramientos de principales funcionarios, imponer sanciones, etcétera), como la emisión o aprobación de normativas generales de corte anual o de vigencia indeterminada (reglamentos, lineamientos, programas, políticas generales, entre otros), además de facultarle para conocer el funcionamiento del resto de los órganos del instituto y de cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y las emitidas por el propio consejo, por parte de los mencionados órganos, partidos y agrupaciones.

Por su parte, la Junta General Ejecutiva,²⁷ en orden a su composición y atendiendo a las atribuciones que tiene encomendadas, tiene como propósito fundamental no sólo servir de órgano ejecutor de las decisiones, lineamientos, programas y políticas asumidas por el Consejo General, sino también, de forma especial, adoptar los procedimientos, mecanismos y determinaciones, generales o particulares, previo acuerdo del consejo de ser necesario, que contribuyan al cumplimiento homogéneo y efectivo de las tareas encomendadas por la ley y el Consejo General a los distintos órganos ejecutivos y técnicos, sin menoscabo de las labores de supervisión y evaluación de las actividades de éstos, de lo que debe dar cuenta en todo caso al propio consejo, en tanto órgano superior de dirección del organismo.

Si llegare a presentarse un número abundante de inconformidades por parte de los partidos y coaliciones durante la fase preparatoria de los procesos, se generaría la posibilidad real de que la autoridad electoral federal distrajera la atención a sus funciones prioritarias, en detrimento de la calidad esperada, su atención en los actos necesarios para que el electorado esté en aptitud de emitir su sufragio el día de la jornada electoral, a fin de

²⁶ Integrado por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos nacionales y un Secretario Ejecutivo. Se trata, de un órgano deliberativo integrado por un número considerable de integrantes.

²⁷ Es presidida por el Consejero Presidente, coordinada por el Secretario Ejecutivo (quien a su vez debe supervisar el funcionamiento del resto de los órganos ejecutivos y técnicos), y en su seno participan los directores ejecutivos responsabilizados de las distintas áreas técnicas y ejecutivas, integradas por el personal de tiempo completo y perteneciente al Servicio Profesional Electoral.

concentrarse en resolver las quejas o denuncias, máxime si se considera que en sólo dos órganos del Instituto Federal Electoral recaería la facultad de conocer la presunta comisión de irregularidades en todas las elecciones federales, en las que participan miles de candidatos.

Todo lo anterior como consecuencia del esquema legal imperante, y que obedece a una concepción de que los derechos involucrados en los procesos de renovación de las autoridades por medio del sufragio popular pueden ser conculcados por la autoridad, en concreto por la autoridad electoral, y desatiente el potencial peligro que representan otros entes, incluidos los propios contendientes, para cuyos actos eventualmente transgresores de la normatividad jurídica, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, precisamente porque su finalidad es esa, regular medios impugnativos contra los actos y resoluciones de las diversas autoridades electorales del país, no prevé expresamente alguna vía procesal para remediar las situaciones irregulares provocadas por agentes diversos a los órganos electorales de carácter netamente público²⁸ y que afecten concomitantemente derechos individuales de los contendientes y del electorado.²⁹

Aún más, el diseño normativo obedece a una concepción muy específica, deudora de los orígenes del constitucionalismo moderno y del Estado liberal, que identifica a los derechos fundamentales fundamentalmente como derechos subjetivos públicos de supra a subordinación y que, por lo

²⁸ Cabe recordar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante una interpretación "garantista" de las disposiciones constitucionales y legales conducentes, ha hecho extensiva la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos definitivos y firmes de los partidos políticos, es decir, contra actos no provenientes de un poder público. Sin embargo, incluso en estos casos el perjuicio es directo, subjetivo o personal y, en tal sentido, se produce medularmente en la esfera del militante afectado, y no de la colectividad en su conjunto, que sólo se ve afectada en forma muy indirecta, por cuanto se provoca una aporía entre la conducta democrática al interior de los partidos y las reglas de la competencia electoral al exterior de los mismos, cuando el deseo manifiesto del legislador ha procurado su armonía, como lo exige una congruencia sistémica.

²⁹ Existe, por supuesto, la posibilidad (excepcional) de que alguna conducta no proveniente de la autoridad electoral, como por ejemplo el Ejecutivo de la Unión, presuntamente lesiva de los principios rectores que deben revestir los comicios para que sean producto del sufragio libre de la ciudadanía, pueda ser combatida a través de un remedio jurisdiccional ajeno al sistema impugnativo electoral. Tal fue el caso de la controversia constitucional 38/2006, promovida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, contra la omisión del Ejecutivo federal de cumplir con diversas disposiciones que le obligaban a incluir en la publicidad y promoción institucional, la leyenda de que era ajena a cualquier partido político y que estaba prohibido su uso para fines distintos de la difusión de esos programas de desarrollo social.

mismo, sólo pueden ser potencialmente conculcados por los órganos estatales. Por el contrario, algunas de las corrientes más recientes reconocen la factibilidad, constatada con la experiencia, de que la violación también puede provenir de los particulares, especialmente de aquellas entidades que detentan un poder de facto en razón de su posición económica, política o social, lo que no significa sostener una eficacia inmediata o directa de los derechos constitucionales, sino que éstos sirven también como valores objetivos del ordenamiento, y en esa medida, deben condicionar tanto la actuación del órgano legislativo, al regular las relaciones privadas, como a los órganos del poder judicial, en la interpretación y aplicación del derecho.³⁰

IV. PROPUESTA DE INSTAURACIÓN DE UN PROCESO JUDICIAL PARA EL CONOCIMIENTO Y RESOLUCIÓN DE ACTOS ILEGALES QUE AFECTEN EN FORMA SUSTANTIVA EL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL

La garantía de audiencia establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional tiene que administrarse necesariamente con otra de las garantías individuales reconocidas por la propia Ley Fundamental, en concreto, con la establecida en el artículo 17, relativa a la tutela judicial completa y efectiva. Lo anterior se debe a que la garantía de audiencia constituye un freno a la actuación de las autoridades estatales, un ámbito de inmunidad o seguridad jurídica con el que cuenta todo individuo en relación con los órganos del Estado para no ser despojado de sus derechos o posesiones sin el cumplimiento de todas las condiciones, esto es, para no ser blanco de actuaciones arbitrarias provenientes del poder público.

Pero no sólo eso, esta limitación a las autoridades constituidas tiene como presupuesto la garantía del artículo 17 de la Ley Fundamental. Conforme este precepto, está estrictamente prohibido a toda persona hacerse justicia por sí misma, ni por ende, a ejercer algún tipo de violencia para reclamar lo que consideren ser sus derechos. Esta disposición, propia de toda organización social avanzada, procura evitar los conflictos inherentes

³⁰ Respecto de esta problemática, *cfr.*, BILBAO UBILLOS, Juan María, *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, CEPyC, 1997; Estrada, Alexei Julio. *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000; y VEGA GARCÍA, Pedro de, “Dificultades y problemas para la construcción de un constitucionalismo de la igualdad (el caso de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales)” en AA. VV. *Estudios de Derecho constitucional y de Ciencia Política. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*, Universidad de Murcia, 1997, vol. I, p. 740.

a los actos de venganza privada, a las injusticias y arbitrariedades que necesariamente se presentan en estas situaciones en las cuales reina la ley del más fuerte.

La historia demuestra cómo el desarrollo de la organización estatal, más temprano que tarde, acaba por proscribir la justicia por propia mano (cuando menos en la gran mayoría de sus manifestaciones, pues hasta la fecha ningún ordenamiento jurídico la ha extinguido en su totalidad), asumiendo el Estado para sí la dilucidación de estos conflictos.³¹

De ahí que el segundo párrafo del artículo 17, como consecuencia de la disposición contenida en el párrafo primero, reconoce el derecho de toda persona a que se le administre justicia por los tribunales, los cuales deben estar expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados por las leyes, debiendo además emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Como bien apunta Devis Echandía,³² la primera tutela ofrecida por el derecho procesal: se produjo en el momento mismo del nacimiento del derecho procesal, lo cual ocurrió cuando en algún grupo étnico primitivo, el jefe (o como se le quiera denominar) prohibió la venganza mediante el ataque físico a quien se considerara autor del hecho que la motivara, que en el fondo equivalió a prohibir hacerse justicia por propia mano, exigiendo que se llevara ante él los conflictos que se produjeran entre los miembros y reservándose el poder de desatarlos y de imponer penas.

Se instrumenta así, en una larga pero constante evolución, la administración de justicia, de la jurisdicción como poder del Estado, la cual descansa en la vinculación de todos los gobernados a la autoridad pública para la solución de los conflictos. De hecho, podría decirse que el camino de la civilización ha sido precisamente el del perfeccionamiento de las instituciones procesales, pues muestran el grado de desarrollo del concepto de autoridad, de las limitaciones a la arbitrariedad y de la tutela de los derechos fundamentales de todo individuo.

³¹ Arias Ramos recuerda, con razón, que los Estados modernos no han eliminado completamente el empleo de la fuerza individual para amparar los derechos como, por ejemplo, cuando se repele un ataque o agresión física, en cuyo caso es necesaria la proporcionalidad entre la defensa y el ataque. Arias Ramos, J. *Derecho romano*, 13ª ed., Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974, tomo I, p. 151.

³² DEVIS ECHANDÍA, Hernando. "El derecho procesal como instrumento para la tutela de la dignidad y libertad humana" en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, número II, abril-junio 1979, p. 228.

Casi desde el momento mismo en que surge la tutela derivada de la prohibición general de la autotutela, se esboza una segunda, *cuando el omnipotente jefe del grupo social establece la más rudimentaria regla para el ejercicio de su poder de administrar justicia entre sus sometidos o súbditos: la de oír a los contrincantes, antes de imponer sobre ellos su autoridad*.³³ Es así como esta garantía adquiere una importancia total, pues de poco sirve estar protegido contra la fuerza bruta de los demás miembros del grupo social, si se ha de ser perjudicado por la arbitrariedad del garantizador, en el ejercicio de su autoridad para resolver el conflicto.

Desde luego, la decisión de una controversia debe basarse en última instancia conforme el marco jurídico preexistente a la ocurrencia de los hechos constitutivos de la *litis*, aspectos que también se encuentran previstos en otros apartados del propio segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Pero, lo que interesa resaltar aquí no es tanto ese marco normativo referencial, simple manifestación del principio de legalidad, sino las implicaciones de esa obligación a cargo de la autoridad de escuchar al eventual afectado.

El valor intrínseco de la decisión de la autoridad, su justificación, radica en la objetividad, imparcialidad y en la congruencia de los argumentos a través de los cuales el tribunal arriba a la decisión final, y los explicita en el documento que al efecto emita con propósitos demostrativos de la existencia del acto. En el tratamiento de esa argumentación, es deber del juez convencer a las partes que el tribunal ha realizado, al menos, su trabajo de una forma adecuada, aun cuando la sentencia no satisfaga alguna de las pretensiones: “El resultado del proceso de decisión puede ser inaceptable para la parte perdedora, pero el proceso en sí no debe darle a ella ninguna causa de queja”.³⁴ Y ello sólo es posible cuando, con independencia del sentido, en el fallo son atendidos los planteamientos de hecho y de derecho formulados por las partes. Ahí es donde reside la real importancia de este aspecto de la garantía de audiencia (de su aspecto central, en tanto las otras previsiones normativas que la adicionan, complementan y perfeccionan, realmente obedecen a otras necesidades igualmente relevantes, pero de naturaleza distinta e inspiradas por otros valores y principios constitucionales), como fuente de legitimación de la decisión de la autoridad.

³³ *Ibidem*, p. 229.

³⁴ ASSER, Daan, “*Audi et alteram partem*: a limit to judicial activity” en Lewis, A. D. E. y D. J. Ibbetson, *The Roman Tradition*, Cambridge, University Press, 1998, p. 211.

Las consideraciones precedentes están encaminadas a justificar el punto central de la propuesta que aquí se efectúa, y que básicamente consiste en la ampliación de lo que tradicionalmente se ha considerado la jurisdicción electoral en México que, como en muchas otras partes del mundo, está ligada a la lógica del contencioso administrativo, para incorporar la posibilidad de que a través de la instauración de los juicios adecuados, diseñados especialmente para responder a las particulares condiciones de la materia electoral, se hagan valer aquellas conductas que el afectado, y eventualmente la autoridad electoral administrativa, considere contrarias al marco constitucional y legal durante las campañas electorales, al ser precisamente la jurisdicción el instrumento que históricamente ha demostrado ser el más eficaz para remediar las lesiones ocasionadas con la infracción del Estado de derecho, como se ha tratado de poner de manifiesto en los párrafos que anteceden.

La propuesta implicaría modificar las bases constitucionales actualmente en vigor, visto que es el propio artículo 41, fracción IV el que emplea la denominación “medios de impugnación”, para referirse al sistema de justicia electoral en México, o al menos, utilizarla en un sentido amplio.

La concepción que tradicionalmente se le ha otorgado a los “medios de impugnación”, dentro de la teoría general del proceso, los identifica como los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la legalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión,³⁵ desarrollándose los mismos, normalmente, dentro del mismo proceso en el que se emitió o dictó el acto impugnado u ocurrió la conducta omisiva.

³⁵ OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, México, Harla, 1991, p. 322. En sentido sustancialmente similar, por cuanto nos interesa, se pronuncian DE PINA, Rafael y Rafael DE PINA VARA, *Diccionario de Derecho*, 18ª ed., Porrúa, México, 1992, p. 370; Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 23ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 560; FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Doctrina General del Derecho Procesal. Hacia una Teoría y Ley Procesales Generales*, Madrid, Bosch, 1990, p. 479; ROCCO, Ugo. *Derecho Procesal Civil* traducción de Felipe de J. TENA, México, Porrúa Hermanos, 1939, p. 186; DE PINA, Rafael y José CASTILLO LARRAÑAGA. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 9ª ed. México, Porrúa, 1972, pp. 355 y ss.; PRIETO-CASTRO y FERNÁNDEZ, Leonardo. *Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 1974, vol. I, p. 242; GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 6ª ed., México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1983, pp. 325 y ss.; y COUTURE, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1978, p. 339.

Conforme a este criterio, no resultaría acertado pretender ubicar los llamados por la Constitución “medios de impugnación” electorales dentro del contexto teórico tradicional de la doctrina procesal, porque en realidad sólo se contempla una segunda instancia (el recurso de reconsideración),³⁶ de ahí que, al no resultar aplicables las nociones que conforme la técnica especializada debieran, en principio, corresponderles, debe recurrirse al lenguaje común o usual, es decir, al significado gramatical que normalmente se le suele atribuir a los vocablos de que se traten.

Así, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, en la acepción aplicable,³⁷ por “medio” se entiende la “Diligencia o acción conveniente para conseguir una cosa”, en tanto que “impugnar” significa “Combatir, contradecir, refutar. || 2. Der. Interponer un recurso contra una resolución judicial”³⁸. Por su parte, similares resultados se obtienen en el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, en donde por “medio” se alude a “Cosa o acción que sirve o se utiliza para conseguir algo”³⁹ y por “impugnar” a “Oponerse con razones a una cosa dicha o sostenida por otro... DER. Particularmente, a una sentencia o resolución de una autoridad... Atacar, combatir, rebatir... Decir que una cosa no es cierta o verdadera... Atacar, combatir, rebatir, refutar”.⁴⁰

Nociones de las que se obtiene que, como se ha visto, en el ámbito jurídico hablar de medios de impugnación normalmente se encuentra referido a los instrumentos procesales de defensa con que cuenta un sujeto para inconformarse respecto de algún pronunciamiento u omisión por parte de autoridad que se encuentra sustanciando o resolviendo una controversia, no obstante lo cual, desde un punto de vista estrictamente gramatical, cabe hablar de medio de impugnación cuando se está en presencia de una herramienta contemplada en el ordenamiento jurídico, por virtud de la cual un individuo o entidad se encuentra en aptitud de oponerse, normalmente, a un acto de autoridad.

Explicado lo anterior, no resulta ocioso precisar que detrás de esta precisión terminológica, en la que, para ser francos, no se oculta ninguna

³⁶ No se incluye al recurso de apelación, que si bien puede ser interpuesto contra las resoluciones dictadas en los recursos de revisión, lo que lo asemejaría a una segunda instancia, en realidad no hay tal, dado que no podría hablarse propiamente de un proceso en la revisión, al encontrarse en sede administrativa.

³⁷ La identificada con el número 33. *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 1997, p. 1346.

³⁸ *Ibidem*, p. 1149.

³⁹ En la acepción marcada con el número 15. MOLINER, María. *Diccionario de Uso del Español*, 2ª ed., Madrid, Gredos, 1998, vol. I-Z, p. 30.

⁴⁰ *Ibidem*, vol. I-Z, p. 310.

consecuencia de índole práctico, sino, a lo más, la pulcritud del uso del rigor terminológico, pudiera encontrarse no la intención del Constituyente Permanente de utilizar los vocablos aludidos en su sentido puramente gramatical, sino la aplicación analógica de lo que acontece en el proceso contencioso administrativo al contencioso electoral, por influencia de la experiencia francesa y que ha gozado de un arraigo en la cultura jurídica de Europa continental y, en general, de toda América Latina.⁴¹

Desde esta perspectiva, al contencioso electoral se le estaría identificando en forma muy similar al contencioso administrativo,⁴² toda vez que lo que se estaría impugnando serían actos provenientes de la *autoridad administrativa* especializada en materia electoral,⁴³ esto es, si bien no existe un proceso anterior, sí hay un acto o resolución dictado en forma previa y frente a cuya autoridad, eficacia, presunción de validez⁴⁴ y ejecutividad plena se manifiesta en su contra el afectado, por lo que, en términos generales, el proceso impugnativo responde a un mismo esquema o idea.

Tales han sido, al parecer, las razones que motivaron que el texto constitucional consagrara *medios de impugnación*, para identificar al contencioso electoral de nuestro país,⁴⁵ pero, que en todo caso, a dicha connota-

⁴¹ Sobre este tema, véase a BRAGE CAMAZANO, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, I.I.I., 1998, pp. 75 y s.

⁴² Después de todo, no debe olvidarse que, hasta antes de la reforma constitucional de 1990, en nuestro país la autoridad electoral a nivel federal se encontraba adscrita, formal y materialmente, a la Administración Pública Federal (vía en los últimos tiempos de su existencia como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación), esto es, el Ejecutivo de la Unión, por lo que en nada resulta sorprendente que se efectúe esta asimilación o aplicación analógica.

⁴³ Y se le sigue llamando *autoridad administrativa*, pues si bien resulta obvio que actualmente el Instituto Federal Electoral no se encuentra dentro de la Administración Pública Federal, visto que el artículo 41 constitucional le atribuye el carácter de organismo público autónomo, su actividad se encuentra íntimamente vinculada o parecida a la que efectúan las diversas dependencias o entidades de la administración pública en sentido formal. Se acudiría, a un criterio material.

⁴⁴ Respecto de esa *presunción* de validez de los actos legislativos o administrativos provenientes de la autoridad u órgano atinente, *cfr.*, la opinión en contrario de Luigi FERRAJOLI, enmarcada dentro de sus ideas de un Estado garantista, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, especialmente en las pp. 26 y 52.

⁴⁵ De hecho, el Poder Revisor Constituyente ha recurrido a dicha expresión, o a connotaciones que esencialmente denotan el mismo sentido, desde que por primera ocasión se previó en nuestra Carta Magna el primer intento de judicialización de las cuestiones electorales. En efecto, cuando con motivo del decreto de reformas constitucionales, publicado el 6 de diciembre de 1977, se permitió la actuación de la Suprema Corte de Justicia en esta materia, fue a través de la instauración de un *recurso de reclamación* que

ción se le debe entender en una noción amplia, es decir, a *los diversos medios técnico-jurídicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo causales errores o infracciones a la normatividad electoral.*⁴⁶

Y para garantizar dicha regularidad de los procesos electorales, se debe admitir la posibilidad de que puedan ser sometidos a un control judicial o jurisdiccional no sólo los actos y resoluciones de las autoridades electorales, como sucede hoy en día, sino también las conductas desplegadas por otros sujetos y entidades, incluso autoridades distintas de las encargadas de organizar y calificar los comicios, especialmente durante la fase preparatoria de los comicios, porque semejantes conductas pueden igualmente

procedía en contra de las determinaciones que efectuara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la calificación de las elecciones de sus miembros, por lo que, evidentemente, no existía proceso judicial o jurisdiccional alguno, sino el acto de una autoridad de índole político. Posteriormente, con las reformas publicadas el 15 de diciembre de 1986, por las que se creó el primer tribunal especializado en la materia en nuestro país (que a la postre sería identificado por la legislación secundaria como *Tribunal de lo Contencioso Electoral*), se precisó en el artículo 60 que se establecerían, entre otras cuestiones, 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 emanen. Y, finalmente, con la reforma publicada el 6 de abril de 1990 se incorporó al artículo 41 que La ley establecerá un sistema de Medios de Impugnación... Para una visión más completa de esta evolución, *cfr.*, ELÍAS MUSI, Edmundo e Ignacio J. NAVARRO VEGA (Coords.). “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Antecedentes, estructura y competencia” en AA. VV. *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (Coordinación de Edmundo ELÍAS MUSI), Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 7 a 41; y Franco González Salas, J. Fernando. “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916.1996” en *Justicia Electoral*, México, Revista del Tribunal Federal Electoral, 1996, vol. V, no. 8, pp. 5-44.

⁴⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús. “El contencioso electoral/La calificación electoral” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (Compilado por Nohlen, DIETER, Sonia PICARDO y Daniel ZOVATTO), Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 1998, p. 709. Para el autor en cita, la connotación restringida del contencioso electoral es: aquella que se vincula a la noción de “proceso”, abarcando sólo a los medios procesales de control de regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, hace referencia a controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa) *Ibid.*, pp. 709 y 716.

enervar los derechos de participación política de los partidos, coaliciones, candidatos y ciudadanos en general, en detrimento de la piedra angular de todo sistema democrático de corte representativo.

Para la consecución del objetivo planteado debe ponderarse, de manera cuidadosa, la posibilidad de instaurar procesos jurisdiccionales que, en adición al sistema procesal actualmente vigente y con pleno respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente las referidas en los artículos 14 y 16, permitan:

- 1) La impugnabilidad de los actos y resoluciones atribuibles a autoridades federales, estatales o municipales, distintas de las electorales, que produzcan un efecto pernicioso en la secuela de los comicios, y
- 2) El conocimiento de conductas desplegadas por personas o entidades que, sin tener la calidad de autoridades, igualmente tengan una consecuencia perjudicial en la preparación de las elecciones.⁴⁷

La finalidad (efectos de las resoluciones), en ambos casos, de acogerse la pretensión de la parte actora, estaría encaminada a frenar o prohibir que los actos de que se traten continúen realizándose, así como para hacer cesar los efectos indeseados que se hubieren producido.⁴⁸ Esto es, el propósito es reparador del estado de cosas preexistente a su comisión y no la imposición de alguna pena o sanción, la cual, de encontrarse prevista, tendría que determinarse a través de su propia secuela procedimental, en conformidad con el régimen que corresponda al sujeto o ente infractor, ya que los principios que informan esta clase de procedimientos (sancionadores) son distintos.

La legitimación en la causa, para incoar a la jurisdicción del Estado, debería corresponder a aquél partido o coalición que estimara que las con-

⁴⁷ Dentro de esta categoría se encontrarían comprendidos los partidos políticos, ya sea en lo individual o conformando coaliciones.

⁴⁸ Consecuentemente, habría que estudiar de manera detenida las medidas y atribuciones con las cuales se dotaría a la autoridad competente para hacer efectivas sus determinaciones, que incluso podrían contemplar la adopción de disposiciones legislativas que establecieran graves consecuencias para quienes incurrieran en desacato o repitieran, bajo una forma distinta y en claro fraude a la ley, actos de similar naturaleza y efectos. De tal suerte, si la parte demandada fuera un partido o coalición, podría preverse su exclusión del proceso electoral (con sus implicaciones naturales, que eventualmente implicarían la pérdida del registro por su no participación en los comicios) o la *inelegibilidad* de los candidatos.

conductas denunciadas le deparan algún tipo de perjuicio subjetivo, o que considerara lesionados los derechos de la colectividad (la ciudadanía), conforme jurisprudencia vigente, los partidos están legitimados para enderezar acciones tuitivas de clase.⁴⁹ Por razones similares, a la autoridad electoral igualmente debería reconocérsele la facultad de entablar acción en estos casos,⁵⁰ pues los actos que se juzgarían no le son atribuibles y, además, esta situación sería congruente con las obligaciones que pesan sobre el Instituto Federal Electoral para vigilar la conducción del proceso y las actividades de los partidos y agrupaciones políticas, garantizar la efectividad del sufragio y velar por el respeto a los principios constitucionales rectores en la materia.

Visto que no es plausible que la autoridad administrativa conozca de estas controversias,⁵¹ la tarea podría corresponder al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas Superior y Regionales, mediante una distribución de competencias en razón del tipo de elección con la cual esté vinculada la infracción denunciada.⁵² Cabría examinar si, como es la regla en la materia electoral, las resoluciones dictadas en estos procedimientos serían definitivas e inatacables (es decir, de carácter uniinstancial), o si se admite para las determinaciones provenientes de las Salas Regionales, en casos limitados, la oportunidad de una

⁴⁹ Me refiero a las que llevan por rubro ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR y PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES (*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 6 a 8 y 215 a 217).

⁵⁰ Sería recomendable que la facultad de accionar no se circunscribiera a los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, representados por el Consejero Presidente y/o el Secretario Ejecutivo, sino que también se extendiera a los delegacionales (locales y distritales), por conducto de los vocales ejecutivos y secretarios, sin que medie acuerdo previo del consejo correspondiente, a fin de la premura que caracteriza las cuestiones comiciales. Sólo en caso de inacción u omisión de estos funcionarios, podría preverse que los consejos pueden acordar el ejercicio de la acción, mediante mandato impuesto a aquellos.

⁵¹ Porque sólo en forma impropia y excepcional debe corresponder a la autoridad administrativa la resolución de controversias, además de que, como se ha visto, los órganos del Instituto Federal Electoral (Junta General Ejecutiva y Consejo General), no están diseñados para funcionar como tribunal, se desvía su atención en las tareas prioritarias que tiene encomendadas y provoca eventualmente que se haga imposible acceder a los tribunales de justicia, en contravención del artículo 17 constitucional.

⁵² Así, por ejemplo, a la Sala Superior podría corresponderle lo relativo a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. A las Salas Regionales, las de diputados y senadores correspondientes a la circunscripción en la cual ejerzan jurisdicción.

segunda instancia. Incluso, podría también analizarse la conveniencia de prever, en ciertos y limitados supuestos, algún tipo de facultad de atracción por parte de la Sala Superior, como cuando existan litigios derivados de irregularidades comunes, pero en los cuales se involucre más de una elección, cuyo conocimiento corresponda a dos o más Salas Regionales diversas.

De esta forma, considero que a través de una defensa estrictamente judicial, se abreviaría el dictado de una resolución final, con lo cual se dotaría de certeza al proceso electoral y se repararía oportunamente cualquier violación que haya acontecido.⁵³

Este breve esbozo no tiene más finalidad que aportar ideas en el debate del perfeccionamiento del sistema electoral mexicano y de su complemento imprescindible que es la justicia electoral, y servir, pues, de punto de partida en las discusiones, pues sólo a través del intercambio de posiciones e inquietudes, por quienes tienen representatividad en las instancias legislativas del país y de la ciudadanía es que podrá arribarse a un andamiaje normativo más legitimado y acorde con las exigencias que la nación reclama.

⁵³ Desde luego, en el diseño del nuevo sistema tendría que tomarse en cuenta el ordenamiento jurídico mexicano en su conjunto, a fin de que fueran armónicos todos los medios de control del orden constitucional y, eventualmente, habrían de establecerse los mecanismos de solución, en caso de conflictos competenciales, así como los tendientes a dar unidad a la jurisdicción.