

CAPÍTULO TERCERO IDEOLOGÍA JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

I. Introducción	207
II. La tesis de la única respuesta correcta	213
1. Preludio	213
2. Esquema de resolución de problemas jurídicos desde la respuesta correcta	215
3. El derecho en Dworkin: reglas, argumentos de principio y argumentos políticos	216
4. Principios y democracia. Las objeciones de Dworkin al poder creador del derecho del órgano jurisdiccional.....	219
5. El proceso jurisdiccional. Vínculos entre justicia y derecho .	220
6. La discrecionalidad y sus límites	222
7. De vuelta sobre la fundamentación, la motivación y la justificación	225
8. Una propuesta de justificación aceptable	226
9. El principio de mayoría y la justificación aceptable	229
III. Ideología y derecho. ¿Existen ideologías en la aplicación del derecho?	230
IV. El acceso a la justicia electoral administrativa	238
1. Acceso a la justicia	238
2. El caso práctico: la resolución de quejas durante 2000	243
V. Ideología en las resoluciones del Instituto Federal Electoral	274
VI. El fantasma del formalismo	275
VII. Seguridad jurídica y legitimación en las resoluciones del Instituto Federal Electoral	276
1. La alteración del modelo positivista	276
2. Seguridad jurídica y acceso a la justicia	278
3. Racionalidad de la administración de justicia	281

CAPÍTULO TERCERO

IDEOLOGÍA JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Un Estado democrático, que se jacte de garantizar un mínimo de libertades para sus integrantes, reclama que los aplicadores de las normas jurídicas, ya sean jueces o funcionarios administrativos, realicen una revisión crítica de las leyes vigentes.

Los jueces y funcionarios administrativos emiten juicios de valor, tal como lo sostiene la doctrina jurídica contemporánea más importante, tanto en Europa como en Norteamérica, donde autores como Dworkin, Zagrebelsky, Ferrajoli o Rawls conciben al Estado constitucional como la única vía para defender y ejercer los derechos fundamentales del hombre. Creo que es tiempo de pensar al derecho en México con esta visión global y vanguardista.

Jaime Cárdenas
Sesión del Consejo General del IFE
19 de abril de 1999.

I. INTRODUCCIÓN

El capítulo anterior versó en torno a la argumentación del Tribunal Electoral. El análisis planteado consistió en revisar el contenido de las sentencias a la luz de las teorías de la argumentación jurídica. En esta ocasión se plantea un camino diverso: la intención es mostrar el grado de avance del Instituto Federal Electoral con fundamento, no en el contenido de sus resoluciones, sino en el sentido de éstas. Para hacerlo, se revisa tanto el aspecto normativo procedimental, esto es, las disposiciones que regulan la actuación del Instituto Federal Electoral como resolutor de conflictos electora-

les, como los efectos de las resoluciones. Ello nos llevará a encontrar un paradigma en la interpretación del Instituto Federal Electoral.

Para tal fin es necesario determinar qué entendemos por paradigmas y cuáles pueden ser éstos en el ámbito de una autoridad que ejerce funciones materialmente jurisdiccionales. En el primer supuesto, los paradigmas son entendidos como las ideas típicas y ejemplares de una comunidad jurídica en lo tocante a la cuestión de cómo pueden realizarse el sistema de los derechos y los principios del Estado de derecho en el contexto efectivamente percibido de la sociedad dada en cada caso;²⁰³ éstos varían, como lo marca la definición habermasiana, según la cultura jurídica. Una cultura jurídica puede privilegiar una idea tipo del sistema de derechos y principios del Estado de derecho, como podría ser la seguridad jurídica fuerte y la certeza, esgrimiendo la interpretación literal del texto, en tanto que otra se inclinaría por una seguridad jurídica débil basada en los modelos garantistas.

En México, muchos modelos de cómo la comunidad jurídica ha entendido el fenómeno jurídico se encuentran en proceso de descomposición o, en el mejor de los casos, de reformulación.²⁰⁴ Los paradigmas clásicos del control concentrado de la constitucionalidad, de la interpretación estricta, de la división de poderes, del concepto de soberanía, del concepto de federalismo o de las garantías individuales poco a poco han perdido terreno ante los partidarios del control difuso, del modelo garantista de interpretación, de la reformulación de la división de poderes con la incorporación en el constitucionalismo de los órganos constitucionales autónomos, de la globalización, de las nuevas relaciones entre órdenes de gobierno y de los derechos fundamentales.

En materia electoral, se ha convertido en un lugar común afirmar la caída de los paradigmas del derecho electoral que corrieron a lo largo del siglo XX: ideas como la incompetencia del Poder Judicial en asuntos electorales o como la visión de que los derechos políticos no podían ser considerados derechos humanos y, por tanto, no resultaba factible su protección jurisdiccional vía juicio de amparo. Este tipo de ideas se encuentran actualmente en franco desuso. Un paso importante en esa dirección fue la reforma electoral de 1996, al establecer la posibilidad de que el Poder Judicial de la

²⁰³ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998, p. 263.

²⁰⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *Remover los dogmas*, op. cit., pp. 18-32.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 209

Federación conociera de asuntos electorales tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También en esa reforma constitucional se planteó la protección de los derechos político-electorales, lo que en la reforma legal dio origen al juicio respectivo. Sin embargo, ahora que se han implantado las reformas jurídicas, y que se ha tenido un tiempo considerable para su enraizamiento en la sociedad, es importante preguntar, como lo hace un sector de la doctrina,²⁰⁵ ¿cuáles son las consecuencias de esas reformas en los sistemas social y jurídico? Debe determinarse si existe un cambio jurídico producto de las reformas electorales de 1996. Más aún, es preciso definir, para hablar de acceso a la justicia a partir del cambio jurídico, si éste tiene impactos iguales o diferenciados sobre los diversos grupos sociales.

A pesar de los innegables avances de la reforma multicitada, no puede dejarse por satisfecho el tema de la justicia electoral como pretenden ciertos sectores conservadores de la doctrina. Estos sectores no se percatan de los efectos perniciosos que la legislación, sustantiva y procesal, produce sobre los niveles de acceso a la justicia en la materia. El objetivo de este capítulo es dar cuenta de esta situación en el ámbito de la justicia electoral administrativa; esto es, de cómo el órgano administrativo electoral resuelve los asuntos litigiosos de su competencia; de cómo, a pesar de las reformas constitucionales y legales, la cultura jurídica permanece intocada.

Se considera que el Instituto Federal Electoral, al momento de aplicar las normas electorales para la solución de conflictos en el ámbito de su competencia, ejerce funciones materialmente jurisdiccionales y, por lo mismo, su labor se convierte en jurisdiccional. Para ello es necesario señalar los esquemas en los cuales el IFE ejerce funciones materialmente jurisdiccionales.

En un primer espacio tenemos el recurso de revisión que forma parte de los medios de impugnación en materia electoral. Por medio de impugnación, la doctrina ha entendido 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.²⁰⁶

²⁰⁵ Fix-Fierro, Héctor, López Ayllón, Sergio, *Tan cerca, tan lejos, cambio jurídico y Estado de derecho en México, 1970-1999*, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

²⁰⁶ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 3a. ed., México, Harla, 1996, p. 328.

El *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* define a los recursos administrativos como los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración.²⁰⁷

El recurso de revisión, por su naturaleza, es el único medio de impugnación administrativo electoral. Flavio Galván lo ha caracterizado como un recurso materialmente administrativo, formal (por ser siempre escrito), ordinario (en virtud de que procede contra todo acto), vertical (ya que conoce el superior jerárquico), obligatorio (en virtud de que es indispensable su agotamiento para proseguir con una impugnación ante el TEPJF), e intermedio (no da por concluido el procedimiento).²⁰⁸

Por tratarse de un recurso administrativo, que se encuentra sujeto a la resolución del mismo órgano, se ha dejado el recurso de revisión fuera del análisis del presente capítulo. Lo anterior, debido a que la doctrina ha considerado que los recursos administrativos son procedimientos autocompositivos y no procesos propiamente dichos, en los cuales se aprecia de mejor forma la labor materialmente jurisdiccional.

Efectivamente, siguiendo la opinión de Fix-Zamudio, los recursos administrativos son

las impugnaciones dentro de la esfera interna administrativa, por medio de las cuales los particulares afectados pueden oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, mediante un procedimiento en que la misma autoridad, u otra jerárquicamente superior, decide de manera autocompositiva o a través de la autodefensa las controversias respectivas, por medio de lo que también se ha calificado como autotutela de la administración.

A juicio del autor, lo que distingue a estos recursos consiste en que la misma administración activa, dentro del procedimiento interno, los procedimientos para solucionar las controversias de los particulares afectados, a través del mismo funcionario o del superior jerárquico.²⁰⁹

Debe mencionarse que, en el caso del medio de impugnación electoral, sólo se faculta expresamente al superior jerárquico para conocer del recurso.

²⁰⁷ Voz: “Recursos administrativos”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 2001, p. 3214.

²⁰⁸ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, op. cit., p. 218.

²⁰⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral”, *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE-UNAM, 1992, pp. 24 y 25.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 211

Por consiguiente, el mismo servidor público no se encuentra expresamente facultado para revocar o modificar sus actos. En el plano fáctico debe decirse que existe una disparidad de criterios entre los órganos central y locales, y entre éstos y los distritales, por lo que el carácter autocompositivo se desdibuja.

El segundo ámbito son las quejas en materia de fiscalización. El Cofipe establece en su artículo 49, párrafo 6, que para la vigilancia del manejo de los recursos de los partidos políticos se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y las Agrupaciones Políticas, la cual funcionará de manera permanente. En este esquema, las quejas sobre fiscalización de los recursos, así como el análisis de los informes anuales y de campaña que presentan los partidos políticos y sus candidatos, son el ámbito de competencia de la Comisión de Fiscalización, que elabora el dictamen correspondiente para ponerlo a consideración del Consejo General. En este caso, a pesar de que estamos en funciones materialmente indagatorias y que el Consejo General decide jurisdiccionalmente una controversia, no se establece con claridad la trilogía procesal propia del proceso, por lo que se ha considerado como un procedimiento administrativo que, una vez resuelto, da oportunidad a promover un medio de impugnación judicial.

El tercer bloque es el de las quejas de los partidos políticos. Por este medio, un partido político, agrupación política o ciudadano que conozca sobre la violación de disposiciones electorales, lo hace de conocimiento del Consejo General para su resolución. El Consejo General ejerce funciones materialmente jurisdiccionales y, en realidad, resuelve un proceso de su competencia. Evidentemente, no se trata de una resolución definitiva; sin embargo, sí con efectos coactivos para las partes involucradas.

Esto es así por la naturaleza propia del proceso. Para Ovalle Favela, es un conflicto en el cual es un órgano jurisdiccional del Estado, con facultades para emitir una resolución obligatoria para las partes, y también para imponerla por sí mismo en forma coactiva.²¹⁰ Es una solución heterocompositiva, que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio. Es heterocompositiva en razón de que un tercero imparcial resuelve la controversia.

Niceto Alcalá señaló en su tiempo la distinción entre los términos de proceso y procedimiento. Para el autor, el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento es una coordinación de actos en marcha, ligados entre sí por la

²¹⁰ Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 31.

unidad de un efecto jurídico final.²¹¹ Es dinámico, existe una estructura procesal (la llamada trilogía) en la que el órgano resolutor se sitúa en la cúspide y el actor y demandado en la base de la pirámide.

En el ámbito de las quejas electorales, el conflicto existe entre los partidos políticos, agrupaciones o ciudadanos, en contra de actos de partidos políticos y agrupaciones que estiman vulneran la normatividad en la materia. El interés en juego es, de parte del actor, el cumplimiento de la norma, y de parte del demandado, evitar la sanción. Por otra parte, el tercero imparcial es el Consejo General del IFE que, adicionalmente, tiene la facultad legal de ser el garante de la constitucionalidad y de la ley electoral.

Por tal motivo, se considera que las quejas electorales son el mejor ejemplo de la función materialmente jurisdiccional del IFE, y, consecuentemente, forman un complejo informativo del cual se pueden desgranar conclusiones en torno a la forma de concebir el derecho en el órgano electoral administrativo.

La idea central del capítulo versa sobre el paradigma que parece estar tomando carta de naturalización, que tiene que ver con el avance de la justicia electoral. Para ciertos autores, la justicia electoral tutela adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos; en otras palabras, existe un acceso efectivo en la justicia electoral. Evidentemente esto es una falacia, pero se requiere un análisis concreto para desvirtuarla. Por tal motivo, se pretende revisar en el plano fáctico la realidad sobre el acceso a la justicia electoral, en este caso, administrativa. Para tal fin, se pasa revista a dos ámbitos: el análisis introspectivo del diseño formal institucional y el análisis de los resultados de la justicia electoral administrativa. En el primer ámbito se estudian las imperfecciones de la legislación que impiden un adecuado acceso a la justicia. Factores que van desde una inadecuada legitimación procesal activa para solicitar a los órganos del Estado la tutela de los derechos, hasta los excesos de las causales de improcedencia en los lineamientos procedimentales. Por otra parte, el segundo punto tiene relación con la cultura jurídica que privilegia el desechamiento de los asuntos en lugar de la resolución de éstos. Esta conclusión no surge por generación espontánea; por el contrario, se trata del análisis de un informe presentado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral sobre la resolución de las quejas planteadas a dicho órgano constitucional autónomo, que se presentará más adelante.

²¹¹ Alcalá Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM, 1991, pp. 115 y 116.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 213

Para arribar a la conclusión de que la cultura jurídica formalista es un factor que inhibe el acceso a la justicia electoral administrativa se plantea un análisis desde el marco teórico de la única respuesta correcta. Bajo esta óptica dworkiniana, el juzgador debe conocer todo el andamiaje jurídico para solucionar en una sola forma cada conflicto que le es presentado para solución. Se pretende formular una revisión de los postulados de la teoría aplicados al caso concreto de la justicia electoral administrativa para señalar algunos limitantes a ésta y, en cambio, demostrar cómo los operadores jurídicos conciben que su respuesta es, por privilegiar la interpretación gramatical, la única correcta. Existe, por así decirlo, una ideología de resolución de conflictos encaminada a la no resolución.

II. LA TESIS DE LA ÚNICA RESPUESTA CORRECTA

1. *Preludio*

En el apartado anterior se pretendió establecer un marco en torno a la relación entre ideología e interpretación y aplicación del derecho. Como se mencionó en su oportunidad, el objetivo era demostrar que es factible encontrar ideologías en la forma de operar el derecho de los aplicadores jurídicos. En su momento se confrontará la perspectiva teórica con los resultados de la resolución de casos en el Instituto Federal Electoral para determinar qué ideología predomina en dicho órgano constitucional autónomo, por lo menos en cuanto a la resolución de controversias.

Como parte de esa carga ideológica se encuentra el planteamiento en torno a si las resoluciones que toma el órgano son correctas o si adolecen de problemas de congruencia o consistencia. En otros términos, si es viable encontrar una respuesta correcta única en las controversias que se plantean en el derecho. En su momento se contrastará la tesis dworkiniana con el plano fáctico de la justicia electoral administrativa en un momento histórico, igual que en el caso anterior, para determinar si el órgano considera que sus resoluciones se ajustan al andamiaje normativo y son, por tanto, las únicas correctas.

¿Es viable la única respuesta correcta en el derecho? Depende del contexto histórico de la respuesta. Una visión exegética diría que la única solución posible es la subsunción del caso concreto a la norma. Una visión más contemporánea plantearía la posibilidad de múltiples respuestas correctas.

En el primer capítulo se describió el proceso de transición del absolutismo al Estado de derecho. En ese contexto, uno de los autores fundamentales lo era el Barón de la Brède y de Montesquieu, quien en *El espíritu de las leyes* consideraba al juzgador como la boca que pronunciaba las palabras de la ley. En otras palabras, dentro de la teoría clásica de la división de poderes, el juez fue considerado como un mecánico aplicador de normas dictadas por el Legislativo, sin tener posibilidad de interpretar y mucho menos de crear el derecho. Como mencionó Rentería,²¹² la idea de que el juez no tuviera discrecionalidad para la resolución de los conflictos partía de la concepción de “nulo poder” del órgano jurisdiccional, cuyo fin político último era garantizar una posición neutral del juzgador para convencerlo de que no creaba, sino que era un simple aplicador del derecho. Un juez sería políticamente neutro en la medida en que desconociera su poder creador del derecho. Como se ha tratado de comprobar a lo largo de este trabajo, esa idea era completamente errónea. En lo subsecuente se utilizará el término de “juez” o “juzgador”, en el entendido de que cualquier aplicador que resuelva controversias, como el Consejo General del Instituto Federal Electoral (exclusivamente en el tema de las quejas), se encuentra en las mismas circunstancias que los juzgadores; por tanto, el término debe ser entendido en sentido amplio como cualquier servidor público que dirime conflictos jurídicamente calificados.

Volviendo al tema, con el paso del tiempo la función jurisdiccional empezó a ser revalorada, particularmente con el surgimiento del control judicial de la constitucionalidad, producto de la interpretación de la Suprema Corte norteamericana al caso *Marbury versus Madison* de 1803.²¹³ A partir de ese momento encontramos que el control judicial de la constitucionalidad ha tenido un movimiento expansivo impresionante en los sistemas jurídicos del *common law* y del *civil law*, verbigracia: en el siglo XIX, el amparo contra leyes en México y el recurso de derecho público en Suiza; y en el siglo XX de la preguerra: la jurisdicción constitucional de Kelsen en Austria, así como los efímeros casos de tribunales constitucionales en Checoslovaquia en 1920 y España en la Constitución de la República de 1931. A partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la evolución de la

²¹² Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, op. cit.

²¹³ González Oropeza, Manuel, “*Marbury versus Madison*. La política en la justicia”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1989, tomo I.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 215

justicia constitucional se convirtió en un fenómeno indispensable de la democratización y reconstitucionalización de las naciones occidentales.

Estos acontecimientos propiciaron el surgimiento de una corriente que señala que el Poder Judicial es un verdadero poder, y de la posibilidad creativa de los jueces, a los que, en el siglo XX y para casos específicos se adherieron los servidores públicos administrativos. Esta postura lo mismo se encuentra en Cappelletti²¹⁴ que en Fix-Zamudio, quienes afirman que el Poder Judicial, de ser un aplicador mecánico de normas, se ha convertido en uno de los pilares básicos del Estado contemporáneo.

En virtud de la revalorización de la función jurisdiccional en los términos señalados, existió un ejercicio que se caracterizó por señalar que la ley era un marco dentro del cual tenía que producirse la norma jurídica individualizada. Esto implicaba que el juez, dentro de un marco de discrecionalidad, debía llenar el espacio interno del marco de la ley al resolver cada caso concreto. Este pensamiento fue desarrollado principalmente por Hans Kelsen,²¹⁵ quien dotaba al juzgador de una discrecionalidad limitada.

Posteriormente, surge la teoría de los derechos de Dworkin.²¹⁶ Ronald Dworkin es el sucesor de Hart en la Universidad de Oxford. Su obra reasume el pensamiento de que existen derechos independientemente de que se encuentren positivados en la norma. En ese sentido, critica al positivismo en lo general, particularmente en la distinción que éste hace entre la moral y el derecho. A partir de la afirmación que hace de la existencia de un vínculo precisamente entre moral y derecho, así como de la creación de un modelo de juez, el juez Hércules, que con base en la valoración de normas, principios y directrices políticas puede resolver los casos difíciles con una respuesta correcta, es considerado como el autor iusnaturalista más importante en la actualidad y su teoría, como un neoiusnaturalismo. En el presente apartado intentaré describir una parte del trabajo de Dworkin: los casos difíciles.

2. *Esquema de resolución de problemas jurídicos desde la respuesta correcta*

El esquema más simple para encuadrar el proceso de resolución de un conflicto jurídicamente calificado es aquel en donde, para resolver un pro-

²¹⁴ Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 183 y ss.

²¹⁵ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1990.

²¹⁶ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Madrid, Planeta De Agostini, 1992.

blema jurídico P, la norma jurídica N debe aplicarse al caso concreto C conformado por los hechos (H). El esquema, en esta primera fase, sería el siguiente:

$$P = N \longrightarrow C(H)$$

Sin embargo, esto no concluye así. Una vez hecha la operación es necesario dar razones que justifiquen nuestra decisión. En realidad, rara vez la solución viene contenida en las premisas. De hecho, la forma de comunicación de los seres humanos rara vez se encuentra esquematizada de un modo tal. Por tanto, lo que hacemos es apoyar nuestra decisión mediante un proceso de concatenación de argumentos. Por tal motivo, la segunda parte del esquema sería la siguiente:

$$S = R [N - C(H)]$$

En esta segunda parte de la ecuación, S significa sentencia, que debe ser igual a una serie de razones R que justifiquen por qué la norma jurídica N se aplica al caso concreto C compuesto de los hechos (H). La pregunta en este esquema es si es posible que en todos los casos, para resolver una sentencia S exista solamente una norma jurídica aplicable a un caso concreto. Es decir, el meollo del asunto es determinar si:

$$S = \text{¿}N1 \longrightarrow C1\text{?}$$

Dworkin menciona que siempre encontraremos una respuesta correcta a cada conflicto por medio de los argumentos de principio a los que me referiré en el apartado siguiente.

3. *El derecho en Dworkin: reglas, argumentos de principio y argumentos políticos*

Como se ha mencionado a lo largo del presente estudio, los casos difíciles son aquellos en donde es imposible hacer una aplicación mecánica del silogismo judicial. En ellos no es clara la norma aplicable al caso concreto, por existir varias normas o, en casos extremos, por no existir dicha norma. No obstante, el juzgador no puede dejar de resolver el caso y debe hacerlo

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 217

correctamente. Para tal fin, debe conocer el andamiaje jurídico y, en caso de no existir norma, debe acudir a los principios. Cabe señalar que para Dworkin el derecho se compone tanto de normas jurídicas como de principios y directrices políticos.

Los casos difíciles parten de la base de que hay distintos tipos de argumentos. Para Dworkin existe una distinción entre argumentos de principio y políticos; por tanto, las decisiones judiciales deben ser acordes con los argumentos de principio, que son compatibles a su vez con los principios democráticos. Este tipo de argumentos, los de principio, son aquellos que atribuyen derechos a un individuo, no responden a la estructura de la norma jurídica de Kelsen y tienen un lugar superior jerárquicamente a los argumentos políticos. Por tanto, el juzgador, al resolver debe fallar a favor de los principios. En realidad, la distinción entre principios, normas y argumentos políticos de Dworkin es menos clara que la que desarrolla Zagrebelsky en su obra *El derecho dúctil*.²¹⁷

La distinción entre reglas y principios en Dworkin es, básicamente, la siguiente: las normas jurídicas prescriben una conducta con su consecuencia jurídica; los principios carecen de dicha consecuencia, en razón de que se trata de planteamientos que ayudan a tomar posición ante los casos concretos. Son orientadores, estándares de conducta. Por otra parte, las reglas se encuentran delimitadas por una serie de excepciones contenidas en el ordenamiento; es decir, su cumplimiento queda circunscrito a determinados condicionantes, tanto para su existencia como del límite de su aplicación. Los principios también tienen límites; sin embargo, prevalecen en razón de su importancia, que resulta indispensable para cumplir ciertos requisitos de justicia. Por tal motivo, puesto que los principios se vinculan directamente con las concepciones de justicia, es que el derecho y la moral se relacionan en esta concepción dworkiniana. El derecho depende de los principios de justicia, que son propios de la moral.

La segunda distinción que es dable referir para explicar por qué Dworkin elimina la discrecionalidad del juzgador, al sostener que los jueces han de aplicar el derecho promulgado y, por tanto, no deben crear derecho, es la existente entre los referidos argumentos de principio y políticos. Los argumentos políticos “justifican una decisión política demostrando que favorece o protege una meta colectiva de la comunidad en cuanto todo”, por su

²¹⁷ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, op. cit., 1992.

parte, los argumentos de principio “justifican una decisión política demostrando que tal o cual decisión respeta o asegura algún derecho individual o de grupo”.²¹⁸ Un derecho es una finalidad política individualizada; esto es, equis individuo tiene derecho a cierta expectativa si ésta tiende a favorecer el estado de cosas para que dicho individuo pueda ejercer ese derecho. Por su parte, los objetivos colectivos estimulan los intercambios de beneficios y cargas en el seno de una comunidad, es decir, deben producir un beneficio colectivo para todos; un ejemplo de lo anterior es la eficiencia económica. Por ese motivo, bajo ninguna circunstancia debe permitirse un ejercicio discrecional del juez en los casos difíciles, toda vez que se dejaría el ejercicio de un derecho individual o de grupo en manos del libre albedrío de un juzgador, por lo cual no se tomarían los derechos en serio.

El autor continúa diciendo en relación con el proceso legislativo, que la justificación de un programa legislativo exige por lo común ambas clases de argumentos. Incluso un programa predominantemente político puede necesitar argumentos de principio, y un programa de principio puede reflejar el sentimiento de que los derechos no son absolutos y están limitados por la restricción política. En el caso de los tribunales, en tanto delegados de la aplicación de la ley por el legislador, sí estamos en presencia de un caso fácil; es decir, cuando los juzgadores se limitan a imponer una decisión judicial en los términos inequívocos de una ley evidentemente válida, siempre la justificación va a ser por un argumento de principio, no obstante que los argumentos políticos hayan forjado esa ley. En resumen: el Poder Judicial se refiere a las discusiones entre moral y derecho, en tanto que el Poder Legislativo, a los beneficios de la colectividad. El legislador crea el derecho, y el juez, con base en las discusiones en torno a la justicia y el derecho, rescatará el principio aplicable a cada caso concreto.

La situación descrita en el párrafo anterior se complica cuando hablamos de un caso difícil, en el que no hay una norma establecida que dicte una decisión en algún sentido; entonces la decisión puede tomarse de cualquiera de las dos clases de argumentos (políticos o de principio). El autor se inclina por que las decisiones judiciales deben ser generadas por un argumento de principio, no por directrices políticas. Es decir, decisiones tomadas con base en proposiciones que describen derechos de carácter individual, no con proposiciones que prescriben objetos de carácter colectivo. El juez debe ponderar los principios y decidirse por aquel que en ese momen-

²¹⁸ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, op. cit., p. 148.

to específico y ante el dinamismo de los principios sea el más adecuado para resolver la controversia.

4. *Principios y democracia. Las objeciones de Dworkin al poder creador del derecho del órgano jurisdiccional*

A partir de estos parámetros, Dworkin señala los vínculos entre los principios y la democracia. Dice que la adjudicación de competencia debe estar subordinada a la legislación y que, por tanto, existen dos objeciones al poder creador del derecho del juez. Ambas objeciones reaccionan en forma distinta dependiendo del argumento, político o de principio, que se utilice para analizarlas.

La primera objeción es que la comunidad debe ser gobernada por personas electas por la mayoría y responsables ante ella, y los jueces no son responsables ante las mayorías, por no ser electos popularmente. Esto es cierto en términos de los argumentos políticos, ante los cuales las decisiones deben tomarse mediante un procedimiento que produzca una manifestación de los intereses que se presentan. Las decisiones deberán tomarse a favor de las mayorías por jueces electos por las mayorías. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los argumentos de principio, toda vez que las decisiones tomadas con base en estos argumentos no se apoyan en supuestos relativos a la naturaleza de las demandas, sino en un derecho de algún individuo o de grupo. Por consiguiente, su raigambre democrática no la adquiere del ejercicio del derecho al sufragio pasivo, sino de la forma de emitir sus resoluciones. Finalmente, debe hacerse hincapié en que la percepción de Dworkin en torno a la división de poderes que implícitamente se encuentra contenida en la primera objeción es verdaderamente conservadora. Se trata de una posición que divide tajantemente el ejercicio del poder, situación incompatible con el Estado constitucional de derecho, en el cual existe una reformulación de la idea de control del poder,²¹⁹ con un replanteamiento de la concepción de la coordinación y colaboración entre los mismos, que no da cuenta de las transformaciones del Poder Judicial después de la segunda posguerra con la creación de los Consejos de la Magistratura y, finalmente, con la presencia de órganos constitucionales autónomos.

²¹⁹ Sobre el particular, Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1999 y Cárdenas Gracia, Jaime, *Remover los dogmas*, *op. cit.*

Por otra parte, es dable también argumentar la legitimidad de la justicia a la que se refiere Cappelletti, quien por su parte asegura que este paradigma ya no es tal, al enunciar que: “los poderes ejecutivos y legislativos, a pesar de haber sido tradicionalmente directamente responsables ante el pueblo, no se ajustan aún en realidad al modelo de democracia representativa”. En lo personal, me adhiero más a la posición de este último, pues resulta tangible el comprobar que los jueces y los administradores públicos legitiman su función en el Estado constitucional al fundar, motivar y justificar sus resoluciones, y que los otros órganos ya no representan en realidad a los electores, sino a distintos grupos de interés.

Por otra parte, la segunda objeción dice que si un juez legisla y aplica retroactivamente la ley al caso que tiene entre manos, se castiga a una persona con una norma posterior. En el marco de las decisiones tomadas con argumentos políticos, que busquen un beneficio colectivo, podría dejarse de lado el derecho de algún individuo a la propiedad a favor de la comunidad. Por tal motivo, podría pensarse válidamente que el juez, al carecer de norma, estaría castigando a una persona con una norma posterior. Esto no ocurre con las decisiones tomadas por argumentos de principio, en las cuales existe un derecho adscrito a un individuo o a un grupo y, correlativamente, una obligación para otra persona, por lo cual, es el derecho lo que obliga al juzgador a resolver condenando a una de las partes, no una norma retroactiva creada mediante la interpretación judicial.

Esta posición tampoco parece del todo correcta. No es adecuado pensar que el órgano jurisdiccional crea y aplica derecho al momento de emitir una sentencia o una resolución, como el caso del Consejo General, y que, por tanto, se encuentra aplicando retroactivamente una ley. Me parece que no es adecuado porque el órgano jurisdiccional resuelve de conformidad con las pretensiones aportadas por las partes; por tanto, no está resolviendo con elementos que no conozcan las partes, y, consecuentemente, no se le está aplicando al sancionado una disposición que no conozca.

5. El proceso jurisdiccional. Vínculos entre justicia y derecho

De regreso en el tema, para poder ponderar adecuadamente los principios, Dworkin hace un análisis del sistema jurisdiccional federal de Estados Unidos, y propone un modelo de juez conocedor de todo el andamiaje legal, de los precedentes y de los criterios del sistema jurídico. El uso de un

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 221

modelo, imaginando un juez federal de Estados Unidos, es obvio por su formación, y por tanto el juez Hércules²²⁰ es un modelo para el sistema norteamericano, lo mismo que la posición original de Rawls es operable para un sistema democrático occidental, y el derecho como mediación de categoría social es aplicable para aliviar las tensiones entre facticidad y validez en un sistema en donde se reúnan las condiciones previas del discurso, de acuerdo con Habermas.²²¹ No obstante, puede ser trasladado a otros sistemas sólo para fines explicativos.

La idea del juez Hércules es que existe un juez omniconocedor que puede, con base en su conocimiento, paciencia, imparcialidad y tiempo para emitir resoluciones, encontrar los principios que hagan que la decisión que tome sea siempre correcta. Muchas críticas se han hecho a este concepto de carácter contrafáctico; sin embargo, es posible centrarse en una: Dworkin no menciona nada en torno a la existencia de dos jueces Hércules que, por su carga axiológica, podrían escoger un principio diferente en situaciones similares, lo que ocasionaría que sólo una de las dos respuestas fuera correcta. Ahora bien, la actividad judicial desde la postura dworkiniana implica el siguiente procedimiento:

- En todo proceso judicial existe un juez cuya finalidad es decidir el conflicto.
- Este juez tiene el deber indiscutible e impostergable de descubrir cuál derecho debe prevalecer, incluso cuando no exista norma aplicable al caso concreto.
- El juez debe fallar de acuerdo con los argumentos de principio.
- Los argumentos políticos se subordinan a los argumentos de principio, por lo cual, los principios son superiores a la norma.
- El juez no inventa el derecho, lo garantiza. Los casos difíciles cuando encuentran una discusión de carácter constitucional deben ser resueltos de igual manera por el juzgador, pero ahora con dos enfoques diferentes.

En resumen, para el autor el sistema constitucional descansa sobre una base moral, que es precisamente que los hombres tienen derechos morales

²²⁰ Dworkin, Ronald, *op. cit.*, p. 177. Las cualidades del juez Hércules son, nada menos, que la habilidad, la erudición, la paciencia y la perspicacia sobrehumanas. Es menester señalar que el mismo autor señala que como ningún juez es Hércules, deben ser sumamente humildes en la resolución de los casos difíciles.

²²¹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.

oponibles al Estado, por lo que un tribunal que aplique plenamente tales principios debe estar preparado para resolver y formular cuestiones de moralidad política. Hasta dónde llegan los derechos morales es una interrogante que se nos abre en estos momentos.

Saldaña²²² nos explica que no existe una diferencia entre los conceptos derecho moral y derecho natural y que, por el contrario, encuentra como características identificatorias entre ambos: la posibilidad de aceptar, desde la teoría de los derechos morales de una ética general, y que tanto los derechos del hombre, considerados desde el iusnaturalismo, como los derechos morales, son válidos independientemente de su publicitación. Saldaña hace esta caracterización, de la cual creo importante rescatar el segundo concepto, pues incluso los iusnaturalistas, al hacer distingos entre normas y principios, están reconociendo el carácter de supremacía de un derecho positivado. Incluso el mismo Saldaña dice que los derechos humanos o morales no estarán completos hasta que lleguen a la positivación.

La crítica que hace Dworkin al positivismo generalmente es a la expresión más radical y es aplicable básicamente al positivismo ideológico, no así al metodológico o al teórico, a los cuales hace referencia Bobbio en su problema del positivismo jurídico, o Prietosanchiz en su *Constitucionalismo y positivismo*.²²³

6. La discrecionalidad y sus límites

Respecto a la discrecionalidad de los jueces y, para los fines del presente capítulo, los administradores públicos, McCormick piensa que los jueces, en los casos difíciles, están limitados por los principios de universalidad, consistencia, coherencia y aceptabilidad de las consecuencias, a los que se ha hecho mención en el capítulo anterior, por lo que no tienen discrecionalidad absoluta, y, por otra parte, los jueces carecen de poder de decisión sobre las justificaciones que están argumentando; pueden decidir un caso en particular, sobre todo un caso difícil o constitucional, pero eso no significa que su resolución sea justificada, para lo cual deben recurrir a una racionalidad práctica, que exige que a favor de una acción debe darse forzosamente una razón.

²²² Saldaña, Javier, "Derechos morales y derecho natural. Un análisis desde la teoría de Dworkin", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 90, 1997.

²²³ Prietosanchiz, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, México, Fontamara, 1997.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 223

En este punto es necesario definir qué se entiende por discrecionalidad para no confundir a esta palabra con un término que el uso cotidiano del lenguaje podría considerar cercano, que es el de arbitrariedad. Rentería²²⁴ menciona que la discrecionalidad significa la posibilidad de escoger entre diferentes opciones acerca de la estrategia para conseguir un determinado fin. Se trata de un término relacional, ya que depende de la existencia de determinadas condiciones, de la posibilidad de decidir entre un aspecto y otro. No se puede soslayar que es una actividad que desarrolla un sujeto, y que lo que hace que se defina por una u otra situación es el fin que persigue. En ese sentido, Rentería señala que se trata de la posibilidad de individualizar su propia línea de acción en relación con determinado fin. En el ámbito jurídico, para el autor citado la discrecionalidad del juzgador es la condición en que se encuentra el órgano Judicial cuando le faltan indicaciones jurídicas incontrovertibles que le señalen una respuesta correcta. El autor parte de esta definición para plantear su concepto de arbitrariedad. Concibe que en caso de que un juez tome una decisión que se encuentra fuera de los límites jurídicos, ha transgredido la frontera de la discrecionalidad, que se encuentra inmersa dentro de un marco de alternativas limitado. En este último caso se trata de resoluciones arbitrarias.

Como se mencionó, las áreas de discrecionalidad que se presentan en los procesos jurisdiccionales son las mencionadas por Wròblesky: de la validez de la norma aplicable, de la decisión interpretativa, de los hechos de la cuestión jurídica y de la elección de las consecuencias. En todos estos casos el juzgador emplea ciertos márgenes de voluntad para decidir la problemática que se le plantea; en los casos fáciles, para determinar la posibilidad de utilizar un silogismo judicial en la resolución; en los casos difíciles, para determinar la forma de resolver el caso. Desde esta óptica, incluso la idea de la única respuesta correcta plantea un margen de discrecionalidad: el de la decisión sobre qué principio utilizar para resolver el conflicto.

Una vez analizados el pensamiento de Dworkin sobre la única respuesta correcta basada en argumentos de principios, y la respuesta de la discrecionalidad limitada por los principios de universalidad y aceptación de las consecuencias de McCormick, quiero hacer un planteamiento general del marco de acción de un tipo de casos difíciles en México, precisamente, el objeto de estudio de este capítulo: las resoluciones de quejas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, las que, por su propia

²²⁴ Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, op. cit., pp. 37 y 38.

naturaleza, son casos difíciles, en ocasiones constitucionales, por lo cual pueden someterse al análisis de la respuesta correcta atendiendo a los principios o a la discrecionalidad judicial limitada.

Si consideramos a las quejas como casos fáciles, de subsunción de hechos y normas del Cofipe, podríamos llegar a la conclusión de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en todo momento, podría resolver la controversia mediante el mecanismo de subsunción y aplicar las disposiciones normativas de las cuales conoce su significado exacto. Esto no es factible en razón de que cada sujeto puede comprender una norma desde determinados ángulos. Además, si la solución fuera correcta para todos los casos, carecería de sentido la existencia de un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral. En este sentido, parece que las quejas se acercarán en muchas ocasiones más a casos difíciles, alejados del centro luminoso del derecho, que a casos fáciles.

Hemos visto que para resolver las controversias existen corrientes que limitan el papel del juez o del administrador público como creador del derecho, que son las formalistas, y una reacción a éstas que encontramos sobre todo (aunque no únicamente) en las escuelas realistas. En este último esquema encontramos también la posición positivista de Kelsen. Se puede argumentar válidamente la presencia de dos versiones: una radical, de las escuelas realistas, que otorga toda la discrecionalidad al juzgador; y otra moderada, de los positivistas, que otorga un marco determinado de actuación al juzgador. La corriente del realismo jurídico sostiene la idea de que debe examinarse la conducta real y efectiva de los tribunales y la manera en que los jueces aplican el derecho. Como hemos señalado, Dworkin niega el papel creador de los jueces, y McCormick lo critica por no acatar otros principios de carácter consecuencialista. Carmona Tinoco,²²⁵ basado en García Máynez, dice que la función judicial debe realizarse armonizando los aspectos lógicos y axiológicos que la conforman, y el predominio de uno u otro dependerá de las circunstancias del caso concreto. Considero que esta visión podría ampliarse al ámbito de las autoridades administrativas, como es el caso del Instituto Federal Electoral, cuando ejercen funciones jurisdiccionales. Esto en razón de que la actividad que desarrollan es la misma: la resolución de controversias mediante la participación del ente en su carácter de tercero imparcial. En conclusión, el juez o el administrador público

²²⁵ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, UNAM-CNDH, 1996.

debe tener libertad para valorar el conflicto, pero esa valoración debe estar limitada por los principios.

7. De vuelta sobre la fundamentación, la motivación y la justificación

Para el caso de México, principalmente para el derecho electoral, el juzgador debe considerar que su decisión esté debidamente justificada; esto lo deben entender los abogados positivistas tradicionalistas, no sólo como la fundamentación y motivación de las decisiones de los jueces, sino que la motivación corresponda a los fines de la rama del derecho y que se justifiquen socialmente dichas resoluciones. La distinción radicaría en que la fundamentación y la motivación son perspectivas internas del derecho, una para establecer el precepto aplicable al caso concreto y la otra para establecer la relación entre la conducta y el precepto; sin embargo, la justificación es de carácter externo: tiene que ver con la legitimidad que producen las consecuencias de la decisión jurisdiccional en el ámbito social.

Como ha mencionado Aarnio,²²⁶ citando a Bergholtz, la obligación formal de dar razones ha existido siempre. Sin embargo, la justificación es un proceso más amplio que corre paralelo a la democratización de los países occidentales. Mientras más abierta es la sociedad y la sociedad jurídica, mayores posibilidades tendrán de rebatir los argumentos de los tribunales e influir en la toma de decisiones políticas. Se trata de un proceso de exigencia de mejores y mayores razonamientos.

Coincido plenamente con Brage Camazano, quien señala: la “legitimidad y autoridad (de los tribunales constitucionales) reposa de manera primordial en la fundamentación clara de sus decisiones, precisamente porque no son legisladores ... sino justamente tribunales, que no actúan ni libre ni soberanamente, sino sólo como comisionados del poder constituyente, encargados de interpretar la Constitución, a la que deben imputarse sus decisiones”.²²⁷ Esto bien puede trasladarse al ámbito del derecho electoral: las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral descansarán en su adecuada fundamentación, en virtud de que la labor del órgano constitucional autónomo, precisamente la de controlar la constitucionalidad y

²²⁶ Aarnio, Aulis, *Derecho, racionalidad y comunicación social*, p. 44.

²²⁷ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, p. 185.

legalidad de los actos de los actores políticos en la organización de los procesos electorales federales, se encuentra cimentada en ciertos principios básicos como la imparcialidad y la independencia. Las resoluciones deben tomar en cuenta dichos principios para legitimarse.

En otras palabras, las decisiones del juzgador no sólo deben estar fundadas y motivadas, también deben responder a una verdadera interpretación de la Constitución para que puedan tener una legitimidad en la sociedad. Además del principio de maximización del texto constitucional (y, consecuentemente, de los derechos humanos), las decisiones no deberán ser tomadas conforme a criterios particulares; por el contrario, deberán basarse en las experiencias anteriores del propio Consejo General; esto es, sus precedentes, y en una jerarquización entre principios y normas constitucionales. Ello implica que si los precedentes vulneran los principios constitucionales es dable plantear una mutación en la interpretación que maximice los derechos.

Para la solución correcta de los casos debemos partir de que tenemos un criterio de referencia, que es la defensa de los derechos fundamentales, que son precisamente principios constitucionales a los que les debemos prestar adhesión. En caso de antinomia entre un principio y una regla, debe prevalecer el principio; sin embargo, cuando encontremos una colisión entre principios del proceso constitucional se debe buscar que la nuestra sea justa, ponderando en el caso concreto los derechos fundamentales encontrados.

En el derecho electoral, por la naturaleza misma del litigio que está en juego, debe hacerse, en primer término, una ponderación de reglas y principios; en segundo lugar, el juzgador debe considerar que su decisión debe estar debidamente justificada; en tercer lugar, debemos partir de que tenemos un criterio de referencia, que es la defensa de los derechos fundamentales.

8. *Una propuesta de justificación aceptable*

Aulius Aarnio²²⁸ señala que la crítica a la posición de Dworkin puede hacerse desde varios frentes. El primero de ellos es la ambigüedad del concepto de única respuesta correcta, del cual pueden extraerse al menos dos versiones: la fuerte, que establece la existencia permanente de una respuesta para cada caso, y la débil, que señala que, pese a esa existencia, no necesari-

²²⁸ Aarnio, Aulis, *Derecho, racionalidad y comunicación social*, op. cit., p. 49.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 227

riamente el aplicador podrá determinar la respuesta correcta. Aarnio rechaza ambas versiones de la respuesta correcta argumentando la presencia de ambigüedades en el lenguaje, lo que hace inviable tener un solo significado correcto de una expresión normativa, menos aún una respuesta única correcta.

Como se manifestó en el apartado anterior, el proceso democrático ha llevado a las sociedades a ser más exigentes con las resoluciones judiciales. Los órganos jurisdiccionales se ven obligados no sólo a referir literalmente los textos de la ley que sirven de fundamento a sus determinaciones, sino están obligados a argumentar sobre el sentido de éstas. Al respecto, la apertura democrática ha hecho posible un fenómeno de control externo de los órganos jurisdiccionales. Aarnio menciona que existen razones jurídicamente aceptables y jurídicamente no aceptables. Es obvio que sólo las primeras deben prevalecer en el Estado constitucional de derecho. Por otra parte, se encuentran las razones reales, que son aquellas cuestiones que han sido utilizadas para encontrar una solución, y las razones públicas, que son las que sirven de justificación de la decisión ante la sociedad. En ese sentido, los órganos jurisdiccionales deben emitir razones jurídicamente aceptables y éstas deben ser públicas. Éste es el único mecanismo de control público y democrático de dichos órganos. A continuación se ejemplifica esto:

<i>Razones</i>	<i>Reales</i>	<i>Públicas</i>
Jurídicamente aceptables	No son relevantes	Sí son relevantes
Jurídicamente no aceptables	No son relevantes	No son relevantes

El esquema anterior lleva a Aarnio a buscar una mejor justificación de las decisiones jurídicas. Señala que ésta puede darse en dos vías: la justificación interna y la externa. La justificación interna se refiere a la estructura lógica del pensamiento aplicada mediante la operación silogística: la premisa mayor como normativa y la conclusión derivada de la premisa. La justificación externa se refiere a la justificación de por qué se ha elegido determinada premisa en el silogismo.

En este sentido, una justificación interna operaría de la siguiente forma:

PM = Si A, entonces (debe ser) B

Pm = f : A

C = f, entonces (debe ser) B

Por su parte, la justificación externa que da razones para:

PM = Si la exposición de motivos dice que el texto de la ley L (si A entonces debe ser B) significa que “Si A entonces debe ser B”, la interpretación de L debe ser: “Si A, entonces (debe ser) B”.

Pm = La iniciativa de Ley dice: “Si A entonces debe ser B”

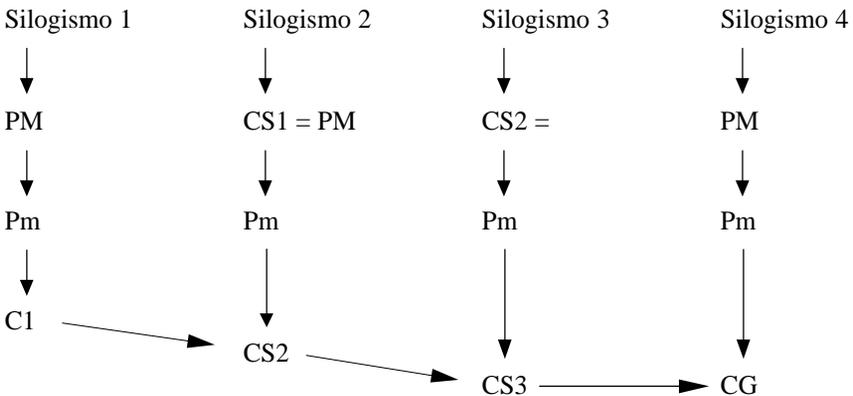
C = Si A entonces (debe ser) B

En el ejemplo electoral operaría así:

Silogismo uno:

PM:

Además, podríamos construir otros silogismos argumentando mayores elementos que fortalezcan nuestra interpretación: argumentos sobre la interpretación histórica, sobre el valor de los principios en la argumentación jurídica, sobre la supremacía de reglas y principios, etcétera. En resumen, la fuerza de nuestra argumentación es la totalidad de los argumentos que compongan el árbol silogístico, el cual opera conforme al siguiente esquema:



Este árbol prueba cómo las premisas del silogismo no son únicas y no pueden ser necesariamente las únicas correctas. Depende de la elección de las premisas, y son el resultado de un proceso de ponderar qué argumento utilizar en cada tramo del proceso racional. Por tal motivo, Aarnio otorga prioridad al concepto de coherencia (la coherencia de la cadena de argu-

mentos) y no a la corrección del argumento. El hecho de que una argumentación pueda ser racional, como lo plantea Aarnio, no significa que necesariamente será una argumentación.

9. *El principio de mayoría y la justificación aceptable*

Como se ha mencionado, no es dable mantener la idea de la respuesta correcta. Entonces, la idea es que la justificación persuada al mayor número de seres posibles. Como se mencionó en el capítulo segundo, la idea de Perelman es la de contar con un auditorio universal compuesto por todos los seres de razón. Ese es un tipo de auditorio al que se tiene que convencer. También existe otro tipo de auditorio, el particular, compuesto por sujetos que tienen conocimiento en la materia. La idea es que si la mayoría del auditorio particular considera la justificación como aceptable, en ese momento será la mejor solución posible; nunca la correcta.

Esta perspectiva también resulta hipotética. Pero para poder estar en presencia de un auditorio particular que pueda decidir por una mayoría consensuada qué tipo de argumento es aceptable tendrían que cumplirse una serie de requisitos previos (la situación ideal de habla de Habermas, por ejemplo). La idea es que esta comunidad lingüística tendría la obligación de aceptar los estándares de racionalidad (libre discurso, igualdad y respeto a la dignidad), también tendría que considerar la idea de cooperación social, que incluye la predicibilidad de las decisiones y la necesidad de que todos los casos deben resolverse. Si estamos en presencia de autos de desechamiento, no se cumple este requisito para formar parte del auditorio particular, toda vez que no se está asumiendo un concepto de cooperación social de resolución de controversias.

En resumen, no es dable sostener que existe una argumentación correcta única. No sirve a la sociedad. Lo que se necesita es una justificación de las resoluciones y que ésta sea aceptada por la mayoría (así sea contrafáctica) de una comunidad racional. Por tanto, es inviable mantener el pensamiento de que las resoluciones del órgano electoral administrativo, por el solo hecho de haber sido pronunciadas por éste, serán soluciones correctas. Por el contrario, esta tesis sostiene que puede existir una pluralidad de métodos interpretativos que se traducirán en una pluralidad de respuestas aceptables. Por tal motivo, si los resultados de las resoluciones de las quejas por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral no pueden ser

necesariamente correctos y, en su acontecer se percibe la predilección por el formalismo jurídico del desechamiento y la no resolución de los asuntos (como se verá más adelante), entonces el problema radica en la presencia de una fuerte ideología formalista en los aplicadores del derecho. Al respecto, es necesario revisar los vínculos entre ideología y derecho para aplicarlos al ámbito electoral.

III. IDEOLOGÍA Y DERECHO. ¿EXISTEN IDEOLOGÍAS EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO?

La pregunta tiene un doble propósito: desarrollar qué tipos de ideologías existen en la aplicación del derecho y encuadrar a qué tipo de estas ideologías se circunscribe el órgano electoral administrativo. Para plantear la relación entre ideología y derecho es menester recordar que la función jurisdiccional es una actividad de valoración de normas y hechos para determinar una resolución jurídica. El juzgador o la autoridad administrativa valora las disposiciones en relación con el caso y, al hacerlo, le imprime a su resolución algún tipo de concepción en torno al derecho. Por tal motivo, es válido que existan ideologías al momento de resolver los conflictos jurídicos.

Sobre el particular, es necesario definir el concepto de ideología en general. Atienza²²⁹ menciona que el concepto de ideología tiene por lo menos dos significados: por una parte, se trata de un sistema de ideas que guían la acción en el terreno social (en el campo de la acción práctica); por otra parte, desde una óptica marxista, se trata de un concepto peyorativo que se traduce en una falsa conciencia. En ese sentido, Cárcova²³⁰ entiende la mención de Marx sobre el carácter ideológico de la religión y la moral al considerar a la ideología como un proceso de inversión de la realidad que responde a factores sociohistóricos. Para los efectos de este trabajo, la intención es basarse en el primer significado y recordar que la aplicación del derecho no se encuentra exenta de esos sistemas de ideas (juicios de valor o pautas sociales).

Excede los límites de este trabajo demostrar cuáles son los juicios de valor o pautas educativas que crean esa estructura mental que privilegia el desechamiento de los asuntos, pero se esbozan dos posibilidades. Puede

²²⁹ Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, 2a. ed., México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2000, p. 40.

²³⁰ Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, op. cit., p. 128.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 231

tratarse de un sistema educativo formalista, basado en la interpretación gramatical de la ley, pero para comprobar tal planteamiento sería necesario revisar los planes de estudio de las escuelas de derecho, y sobre todo, la bibliografía empleada, tanto en las escuelas como en los proyectos de resolución de los asuntos puestos a consideración del órgano administrativo electoral, todo lo cual resulta excesivo para los fines de este trabajo. La otra hipótesis que se plantea es la existencia de cargas importantes de trabajo en la dirección jurídica, que llevarían a los proyectistas, por una simple presión laboral, a buscar los motivos de desechamiento de los asuntos. Esta última hipótesis no parece viable, en razón de que durante la etapa analizada (proceso electoral federal de 2000) no existía un término para la resolución de los asuntos.

El punto de la ideología no es ajeno al derecho. Atienza²³¹ señala que el derecho consiste en una serie de ideas que constituyen una ideología, y como ejemplo de lo anterior menciona los postulados de Ross en torno a que el derecho son las emociones de los jueces que determinan su comportamiento; pero también puede ser, en términos marxistas, una superestructura de la sociedad impuesta por un grupo social. De tal suerte que el derecho puede lo mismo reflejar una ideología dominante, y, por lo mismo, no necesitar ser impuesto por la fuerza (si todos coincidimos que el derecho es una determinada cosa y no otra) o un mecanismo de segregación de ideas disidentes en términos marxistas (un instrumento de dominio).

Cárcova,²³² en su trabajo respecto al carácter opaco del derecho, desarrolla diversas visiones en torno a la ideología, desde Kelsen hasta la teoría del discurso y la teoría crítica de la sociedad. El autor explica que el más grande jurista del siglo XX, Hans Kelsen, había ya planteado el problema de la ideología. Para el filósofo austriaco, la ideología es un proceso emanado de la voluntad de las personas que responde a un determinado interés. Por tanto, se trata de un reflejo no vinculado directamente con la realidad. Para contrarrestar esa transformación de la realidad es necesario mantener al derecho como un sistema ajeno a las repercusiones personales, es decir, hacer un sistema cerrado del derecho, una teoría pura.

Posteriormente, el autor revisa el pensamiento de Carlos Cossio, para quien la ideología presenta cuatro rasgos fundamentales: a) se origina en la carencia de base ontológica; b) es una forma de ocultación, al consentir una

²³¹ Atienza, Manuel, *ibid.*, pp. 42-43.

²³² Cárcova, Carlos María, *La opacidad del derecho, op. cit.*, capítulo 3.

discrepancia temática y una concordancia funcional (asociar lo que se dice con lo que se oculta); c) la ideología se origina en los intereses de dominación de clase, y d) requiere de divulgación. Nuevamente encontramos que la noción de ideología se basa en una visión de grupo que intenta ocultar la realidad. La tarea del jurista no está ajena a la influencia de las ideologías. Para Cossio, no sólo el juez y el legislador son susceptibles de influencias ideológicas, también lo es el jurista en razón de que su actividad no puede ser enteramente objetiva. En otros términos: los modelos de justificación y reproducción del orden existente que presentan las ideologías se reinterpretan por los operadores jurídicos, toda vez que éstos no actúan acumulando conocimiento, sino por medio del debate y la confrontación de ideas, en los cuales se devela la ideología y se busca remover obstáculos sociales.

Toca el turno a Gramsci. Según el autor, el jurista italiano, muerto en prisión durante el fascismo, concebía que las sociedades occidentales equilibraban el poder mediante la interacción de la sociedad civil, en medio de la cual predomina la hegemonía del grupo social dominante. Por hegemonía entiende el mecanismo por el cual ese grupo social dominante presenta como universales sus propios intereses. La ideología es una parte de la hegemonía que se presenta, no ya como un mero conjunto de ideas, sino como una forma de vida palpable.

Cárcova concluye con un análisis de la relación entre ideología y poder en la concepción crítica del derecho. Para el autor, el poder (entendido como un código de símbolos generalizados con los que se comunica la sociedad) oculta una parte de sí con la finalidad de mantener su propia existencia. En el marco del derecho, tanto el iusnaturalismo como el iuspositivismo responden a posiciones ideológicas definidas que intentan imponer su visión a la sociedad y reproducir los esquemas sociales. En ese sentido, la ley se convierte en un mecanismo de control de poder, en la medida en que refleja una determinada posición y es conocida por un grupo determinado de personas que la interpretan de conformidad con una ideología imperante. El poder y el derecho se relacionan cuando el grupo social que conoce el significado del modo de operar del derecho conserva el desconocimiento en el resto de la sociedad, a fin de mantener el poder. Cárcova señala que la preservación del poder requiere de la reproducción del desconocimiento.

La ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas, como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Con base en los valores del intérprete, se puede encontrar primero el tipo de ideología y después buscar las causas

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 233

que le dan origen. La intención de este capítulo es mostrar los valores de los aplicadores jurídicos del órgano electoral administrativo federal mexicano; y, con base en esos valores determinar el tipo de ideología imperante en dicho ente del Estado mexicano para, finalmente, probar una suerte de causales sobre esta actuación.

Para esclarecer lo anterior es menester encontrar el origen de los valores de los aplicadores jurídicos en cualquier sistema. Wròblesky²³³ ha señalado que las fuentes de donde provienen esos valores son diferentes. En primer lugar, el derecho positivo, que fija las bases de actuación de los órganos jurisdiccionales. Pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico disposiciones que obliguen a los órganos resolutores a tomar una determinada posición: buscar la voluntad del legislador, interpretar a favor de un grupo social determinado (por ejemplo, el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo). La segunda fuente es la jurisprudencia y, en general, las justificaciones contenidas en las decisiones jurisdiccionales. Al momento de plantear una jurisprudencia se presenta un modo de interpretar una norma jurídica revestido de obligatoriedad y de cierta permanencia (en tanto no se produzca un *obiter dictum*). La tercera y última fuente es la ciencia jurídica en todas sus aristas: comentarios, tratados, descripciones. Cuando el jurista plantea una crítica a la legislación o a la jurisprudencia hace una valoración de cómo debió haber sido la interpretación. En cada uno de los casos, estas fuentes señalan un tipo de valoración en torno a un fenómeno jurídico. Cada fuente apunta un valor o una directiva interpretativa,²³⁴ así como cada valor refleja un tipo de ideología y, a su vez, una forma de interpretar la realidad.

Una vez analizadas las fuentes, es preciso ver qué tipo de valores se encuentran inmersos en ellas. Pueden ser de muchos tipos: protección de un grupo social, seguridad jurídica, certeza, protección de derechos fundamentales, la estabilidad social y legal, etcétera. Sin embargo, siguiendo la clasificación del autor citado, se pueden reducir a dos grandes rubros: valores estáticos (que se encaminan a la conservación del *status quo*, como la

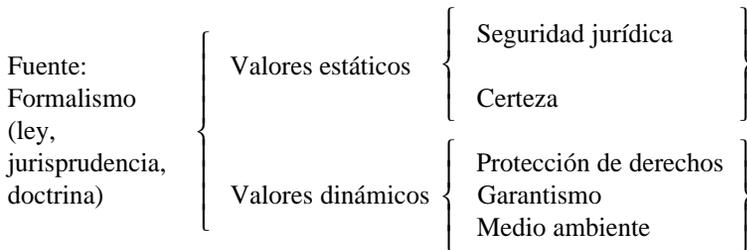
²³³ Wròblesky, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara, 2001, pp. 164-167.

²³⁴ Wròblesky menciona que las directivas interpretativas son aquellas prescripciones que apoyan a un operador jurídico a tomar una decisión. No sólo lo hace pensando en el valor a seguir, sino en las directivas que le impone la ley, pensemos en disposiciones procesales sobre la valoración de las pruebas o disposiciones en torno al uso del lenguaje: “el sentido de la norma tiene que ser tal que no entre en contradicción con las otras normas del ordenamiento”.

seguridad jurídica, la certeza o la estabilidad, y que responden a la idea de que existe un sentido predeterminado en las normas que el legislador imprimió en ellas) y valores dinámicos (cuya función corresponde a la transformación de la norma, de conformidad con el sentido que cada aplicador quiere darle a ésta en su contexto histórico y político).

Los valores estáticos y dinámicos corresponden a su vez a una determinada ideología. La elección de la seguridad jurídica o de la certeza de las decisiones jurisdiccionales corresponde a una visión formal del derecho; una visión en la cual sólo puede existir una respuesta correcta que el aplicador del derecho debe encontrar. El caso inverso es el de los valores dinámicos. En este último caso no se privilegia la expresión de la ley, sino el sentido y la finalidad de las normas; en otras palabras, la interpretación funcional. Por tanto, si las normas (como las electorales) deben privilegiar el ejercicio libre de los derechos (como los derechos políticos) y si el aplicador debe tomar en cuenta esta situación al momento de resolver los casos que se le plantean, los valores dinámicos que de acuerdo con su perspectiva correspondan para cada caso deberán ser movidos por una mecánica garantista que maximice el ejercicio de los derechos.

En el siguiente cuadro se ejemplifica lo anterior. Éste se retomará al momento de señalar la crítica a la actuación del Instituto Federal Electoral.



Otro tema que resulta importante para nuestro estudio es la definición de Wróbleski²³⁵ sobre la ideología, no de la interpretación, sino de la aplicación del derecho, como el conjunto de postulados y valoraciones que influyen en el juez cuando aplica el derecho. Para el autor, existen tres tipos de ideologías en la aplicación del derecho: de la decisión vinculada, de la libre

²³⁵ Wróbleski, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, 2001, p. 68.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 235

decisión y de la decisión racional y legal. La primera se refiere al proceso histórico que hemos denominado Estado de derecho formal o decimonónico, y el cual creemos que prevalece en nuestro sistema jurídico mexicano. Alude al hecho de que el juzgador se encuentra vinculado al ordenamiento jurídico y que su función se limita a la aplicación de las normas. Por tal motivo, lo que busca el sistema jurídico en su conjunto es la certeza y la seguridad jurídicas. No existe ningún valor superior: la decisión jurisdiccional debe ser igual de certera que la ley. Evidentemente, esta visión renuncia a la posibilidad de evolución jurídica; es, pues, una perspectiva ultraconservadora. Wròblesky menciona que la crítica a esta primera ideología es que el juez no es un autómatas y no juzga leyes que, por otro lado, no conforman un sistema jurídico cerrado y sin vicios, por lo cual esta ideología es inaceptable.

La segunda ideología es la de la libre decisión, que proviene precisamente de la crítica a la ideología de la decisión vinculada. Para esta posición la ley no determina la decisión. No puede hacerlo no sólo porque no puede dar cuenta de todos los conflictos, sino porque no tienen un sentido único determinado, e incluso pueden presentar contrasentidos. También, y esto es importante, porque la ley sólo define los límites de la actividad del juez, pero no la condiciona. En esta ideología el juez es creador del derecho en forma paralela al legislador. Dicho proceso creador se encuentra influido por un espectro valorativo del juez, por su opinión en torno a la justicia, al bien moral, por su elección de la fuente de derecho que requiera para resolver el caso concreto, sea la ley o cualquier otra. Es menester mencionar que existen dos tipos de ideología de la decisión judicial: el modelo radical, que desprecia por entero a la ley y plantea la posibilidad de resolver contra *legem*, y el moderado, que sin desechar la ley, sí considera a la actividad jurisdiccional como independiente.

El último modelo es la ideología de la decisión racional y legal. Este tipo subraya la importancia de la legalidad y la racionalidad en la decisión jurisdiccional. La decisión debe ser legal, en razón de que los órganos jurisdiccionales aplican las leyes que están en vigor y asumen como valor el principio de legalidad. Por otra parte, debe ser racional, entendiendo a la racionalidad como la justificación de la decisión por medio de la norma aplicada, de los hechos probados y de sus valoraciones. Si cumple estos elementos, será una decisión racional.

Como se mencionó, para Wròblesky la ideología en la aplicación del derecho es el conjunto de postulados y valoraciones que influyen al juez

cuando aplica el derecho. La forma como las valoraciones se pueden analizar en el campo del derecho varía dependiendo el plano utilizado. Bajo la óptica del pleno lógico, la decisión judicial es una resolución que debe encontrarse justificada por medio de razones o, por lo menos, que debe ser justificable. Para justificar la decisión, deben resolverse los cuatro problemas en la aplicación de la ley, de acuerdo con el autor:

- a) Determinación de las normas en vigor con un sentido lo suficientemente preciso para decidir el caso;
- b) determinación de los hechos que influyen la decisión;
- c) subsunción de los hechos bajo las normas aplicadas;
- d) elección de las consecuencias de los hechos demostrados, si esa elección depende del juez según la norma aplicada.

En el primer caso, debe considerarse si estamos en presencia de una legalidad simple, digamos formal, que nos diga que las normas son válidas por su simple promulgación por los órganos competentes para hacerlo y mediante el procedimiento establecido o, por el contrario, si consideramos una legalidad fuerte en términos de Ferrajoli. En el segundo caso, se trata de determinar los hechos en cuestión. En el tercer planteamiento se debe asumir la problemática de los hechos, que no es tan sencilla como podría creerse. Rentería menciona que encontramos un doble nexo entre las cuestiones de hecho y las consideraciones de derecho que, en todo caso, debemos revisar al momento de plantear la solución al problema de los hechos. El primer nexo es que las cuestiones de hechos conciernen a hechos calificados jurídicamente como tales y no a hechos brutos. El segundo es que el valor de las consideraciones de derecho y las cuestiones de hecho pueden variar de acuerdo con los ordenamientos jurídicos. Para el último problema es menester revisar la posibilidad de resolver un caso en relación con las consecuencias de éste. Por ejemplo, determinar cuál pena aplicar entre un abanico de penas señalado por la ley.

De regreso a Wròblesky, existen tres decisiones justificadas implicadas con el modelo anterior: la interpretativa, la de la prueba y la final. La primera de ellas exige una valoración por parte del aplicador, en razón de que si el derecho no impone directivas para resolver los conflictos, entonces el juez debe elegir las y, por otra parte, las directivas para la interpretación pueden regular a ésta mediante valoraciones.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 237

La norma N tiene el sentido M según las directivas interpretativas DI, DI2...DI n y las valoraciones E1, E2... En necesarias para la elección de las directivas interpretativas DI, DI2... DI n.²³⁶

El esquema es el siguiente:

$$(M = Di, DI2... DI n + E1, E2... En/DI, D2... Dn)$$

En materia electoral, esta idea de Wròblesky podría ejemplificarse en los siguientes términos, adoptando una idea de Emilio Zebadúa:

El derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero es viable en el constitucionalismo mexicano (la norma N tiene el sentido M), según la interpretación sistemática y funcional permitida por el artículo 3.2 del Cofipe (según las directivas interpretativas D1 y D2), derivada del artículo 39 constitucional, el cual establece que la soberanía reside en el pueblo y éste a su vez se compone de todos los ciudadanos mexicanos y que entre los fines del derecho electoral se encuentra velar por la protección de los derechos político-electorales (y las valoraciones las valoraciones (E1, E2... En) necesarias para la elección de las directivas interpretativas DI, DI2... DI n.

La segunda decisión es la de la prueba, que se refiere a la constatación en el proceso jurisdiccional de la existencia de los hechos. Los factores primordiales que proporcionan valía a la prueba son: la existencia o no de directivas legales de la prueba y si los hechos son positivos (actos) o negativos (omisio-nes). En ese sentido, la fórmula de Wròblesky para la prueba es la siguiente:

El hecho f existe en el tiempo t y en el lugar p según las pruebas P1, P2... Pn fundadas en las directivas empíricas ERE1, ERE2, ... ERn, y (o) las directivas legales LRE1, LRE2, ... LREn y (o) en las valoraciones V1, V2, ... Vn.

Trasladando nuevamente la discusión al ámbito electoral, se podría ejemplificar con los argumentos de la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, de la forma siguiente:

La violación al artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Cofipe (prohibición de emitir propaganda religiosa), efectuada por la agrupación política nacional UNO, al emitir el folleto “Visión de México” y presentarlo como compro-

²³⁶ *Ibidem*, p. 70.

bación de actividades editoriales, se acredita según se desprende de la voluntad de la propia agrupación política de presentar ante la Comisión de Fiscalización como actividad susceptible de ser reembolsada la publicación del mencionado folleto y de la documental pública que representa el documento de marras, fundadas en el hecho de que el folleto contiene frases como Jesús y “El Mesías” y de que la ley establece como prueba plena las documentales privadas cuando se administran con otros elementos probatorios del expediente, y que a juicio de la Comisión de Fiscalización, el que una publicación relacionada con una agrupación política mencione vocablos religiosos es propaganda religiosa.

Por otra parte, la decisión final implica que el juez, al decidir una controversia, deberá tomar en cuenta ciertas características de los hechos y su relación con la norma, a fin de determinar las consecuencias de su decisión. En este caso la fórmula operaría de la siguiente manera:

Según la norma N en el sentido M el hecho F que existe en el tiempo t y en el lugar p tiene como consecuencias $C1, C2... Cn$ conforme a las directivas de decisión $DC1, DC2... DCn$ y a las valoraciones $Vc1, Vc2... Vcn$.

Como se desprende de los esquemas anteriores, las valoraciones personales juegan un papel importante en las decisiones jurídicas. Sin embargo, debe revisarse el resultado de las decisiones jurisdiccionales para ver cómo opera en el plano fáctico la valoración ideológica del juzgador.

Ahora bien, el hecho de que un operador jurídico tenga una determinada ideología no es por sí negativo. De hecho, se trata de una postura normal. La mayoría de los estudiosos del derecho poskelseniano mencionan siempre cómo el derecho se encuentra influido por una serie de factores. Esto ocurre a nivel macro (análisis de un sistema jurídico) o micro (revisión de la actuación de un órgano, como es el caso). El problema radica en la forma de operar esa ideología y si la ideología funciona como obstáculo en el plano fáctico; por ejemplo, para evitar la crítica interna al derecho o el adecuado acceso a la justicia.

IV. EL ACCESO A LA JUSTICIA ELECTORAL ADMINISTRATIVA

1. *Acceso a la justicia*

¿Cuándo podemos hablar de acceso a la justicia en el marco del derecho electoral o, en general, del derecho? En términos generales, el acceso a la

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 239

justicia es un derecho fundamental previsto por los artículos 17 constitucional, 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para aspirar a él, el sistema jurídico debe ser igualmente accesible para todos, y está obligado a dar resultados individual y socialmente justos. Es conveniente revisar el andamiaje mencionado. En primer término, el artículo 17 constitucional, el cual señala:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone:

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Por su parte, el artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos prescribe:

Artículo 8, párrafo 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Este margen de disposiciones en torno al acceso a la justicia implica que este concepto ha ido evolucionando, de ser considerado como el derecho formal de legitimación procesal en un litigio, a un estadio más avanzado, que lo considera como el requisito básico para garantizar y hacer efectivos los derechos.²³⁷ En ese sentido, resulta paradigmático el trabajo clásico de Cappelletti y Garth, quienes explican que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para hacer efectiva su aplicación. Por tal razón, el acceso a la justicia es un derecho que pretende garantizar y no solamente proclamar los derechos. Un modelo garantista, en los términos planteados, será aquel que contenga más instrumentos para el acceso adecuado a la justicia electoral.

Para lograr un acceso efectivo a la justicia deben vencerse muchos obstáculos. Los autores en comento señalan particularmente los siguientes: costo del litigio, diferencias de poder de los litigantes y problemas especiales por intereses difusos. Me dedicaré a los dos primeros.

En cuanto al primer obstáculo, es evidente que llevar un litigio a las instancias competentes es un proceso caro, que incluye desde la preparación de la documentación necesaria para presentar la queja (que en ocasiones requerirá el traslado a alguna junta local del Instituto) hasta los honorarios del abogado o la verificación del tamaño de las reclamaciones (en ese sentido no es lo mismo una denuncia por el uso indebido de una cuenta bancaria en una coalición electoral, que la queja por la pinta de un *graffiti* en una escuela secundaria). Sobre el particular, algunos partidos políticos deberán contratar despachos especializados para llevar los asuntos electorales. Estos despachos deberán ser pagados por el propio partido político o la agrupación política nacional. El costo del litigio lo absorberán los propios partidos.

El siguiente elemento por analizar es el tamaño de la reclamación. Las quejas en el ámbito electoral proceden por la violación de disposiciones legales. Éstas pueden ser quejas por motivo del financiamiento o del gasto excesivo en campañas electorales,²³⁸ las cuales por su propio monto signi-

²³⁷ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, 1a. ed. en español 1996 (1a. ed. 1978), México, FCE, p. 10.

²³⁸ La petición del Partido de la Revolución Democrática de revisar los montos del financiamiento de Ernesto Zedillo llevaron incluso a un enfrentamiento abierto entre dicho partido y el Revolucionario Institucional. Incluso ese mismo asunto originó el rompimiento temporal del Partido Revolucionario Institucional con el Instituto Federal Electoral que se

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 241

fican una erogación mayor en el contrato de despachos jurídicos y contables que analicen la información, o quejas por motivo de la colocación de mantas que estorban la visibilidad de los conductores (es evidente que en este caso el costo es mínimo). De lo anterior se desprende que las reclamaciones por montos reducidos no parecen tener mucho futuro desde un análisis de costo-beneficio. Seguramente el costo del asunto, desde la contratación de un abogado, el tiempo empleado por los partidos políticos para su presentación, el costo de la actividad de los servidores públicos del Instituto que tramitan dicho litigio (salario, electricidad, material de oficina), así como la impresión de los juegos para conocimiento del Consejo General, seguramente rebasarán el valor original del asunto.

El último punto es el tiempo. De la revisión de la tabla que muestra el tiempo que tarda el Instituto Federal Electoral en resolver algunos asuntos, en un ámbito tan dinámico como es el electoral, seguramente se desprenderá que cuando se resuelven las controversias, dichos asuntos hayan perdido interés para la contienda. Esto es una violación constitucional (el artículo 17 refiere que las decisiones deberán ser expeditas) y una forma de no hacer efectivo el acceso a la justicia.

En cuanto al segundo obstáculo (la diferencia entre el poder de los litigantes), los autores mencionan que los elementos que se incorporan a éste son los siguientes: situación económica (los litigantes de mayor ingreso pueden resistir en mejor forma los retrasos del litigio) y la presencia de litigantes ocasionales contra litigantes repetitivos.

En resumen: los partidos “grandes” tienen mayores elementos para acceder a la justicia electoral administrativa que los “minoritarios”. De éstos, a los partidos que se especialicen en algún tipo de controversia (por ejemplo, en materia de fiscalización) les será menos onerosa la defensa que a los partidos que recurran a varios tipos. La diferencia se convierte en un abismo cuando comparamos la posibilidad real de los partidos grandes contra la de los ciudadanos que promueven quejas. Estos últimos no tienen forma alguna de defenderse de una eventual violación a su derecho de acceso a la justicia.

Lo anterior viene a colación si tomamos en cuenta el modelo de acceso a la justicia que se plantea al interior del Instituto Federal Electoral. Si, como

concretó con la salida de la representación de dicho instituto político. Finalmente, el PRI presentó una denuncia administrativa en contra de cuatro consejeros electorales, lo que significó la mayor crisis y campaña de desprestigio del actual Consejo General del Instituto. Hasta ese punto pueden llegar el tamaño de las reclamaciones.

se señaló, las ventajas corren a favor de los partidos políticos grandes, en razón de la experiencia, capacidad de plantear los litigios, y recursos económicos, entonces el servidor público debe buscar mecanismos para lograr que todos los casos se resuelvan, con objeto de proporcionar un acceso adecuado a la justicia electoral. Esto evidentemente no se logrará con el desechamiento de los asuntos; se trata de buscar otras alternativas.

A lo largo de la transformación del concepto de acceso a la justicia han existido —regreso con Cappelletti y Garth— varios enfoques prácticos de solución de la problemática. Se ha intentado ayuda legal para los grupos vulnerables. En este caso no estaríamos en presencia de grupos vulnerables, pero sí debería plantearse (como se hace en materia del Registro Federal de Electores) que los ciudadanos sean auxiliados en la formulación de quejas, sobre todo en las entidades federativas. La segunda oleada fue la de la representación de los intereses difusos, y el tercer intento ha sido el replanteamiento del nuevo enfoque del acceso a la justicia. La idea es la emisión de reformas que ayuden al ámbito de la representación. Esto implicaría abrir la legitimación procesal activa, lo cual en materia electoral abarcaría desde los sujetos legitimados para interponer los medios de impugnación, el replanteamiento del papel del candidato, la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral promueva acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, entre otros.

Héctor Fix Fierro²³⁹ ha señalado que la administración de justicia es un servicio que contrapone valores de índole económica y social, por lo que el concepto de eficiencia puede aplicarse a la administración de justicia sólo si el sistema se considera como aceptable, para que en ese caso se puedan plantear alternativas que optimicen recursos.

En ese sentido, debe valorarse el contenido de las resoluciones del Instituto Federal Electoral, toda vez que la toma de decisiones erróneas puede provocar costos. Una resolución del Consejo General, si no tiene esa consistencia interna y legitimación externa, podrá ser impugnada e incluso revocada por el Tribunal Electoral, lo que elevaría los costos en cuanto al litigio, por la presión política o los gastos de abogados. Por otra parte, debe valorarse si el sistema se considera viable. Al parecer, esto es así, en virtud de la cantidad de los medios impugnativos que se presentan ante los órganos electorales, lo que refleja la aceptación de la vía contenciosa para solu-

²³⁹ Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, Cuadernos para la Reforma de la Justicia, núm. 1, México, UNAM, 1995, pp. 24-26.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 243

cionar los conflictos electorales. Sin embargo, el hecho de que el sistema recursal electoral se considere viable no garantiza por sí mismo el acceso a la justicia en la materia.

Para determinar cómo podemos acceder a la justicia es necesario concebir a la resolución de conflictos por vía jurídica, como un sistema de distribución de valores. Por tal motivo, es evidente que puede accederse a mayores estadios de protección de los derechos si se vencen los obstáculos comunes para que la distribución de valores sea lo más equitativa posible:

- a) El costo del litigio, a fin de que todos los partidos políticos y ciudadanos, y no sólo los partidos con mayores recursos, puedan tener mayores posibilidades de triunfo jurídico ante los órganos jurisdiccionales electorales.
- b) Encontrar mecanismos para las reclamaciones pequeñas que tuvieran un procedimiento diferenciado de resolución.
- c) El tiempo que tarda la autoridad para resolver las controversias, lo cual por sí solo es un obstáculo importante en la consecución de los fines deseados.
- d) Un cambio de cultura jurídica.

Finalmente, pueden implementarse nuevas tendencias en el acceso a la justicia: el Instituto Federal Electoral lo ha iniciado con la expedición del Reglamento de Quejas; sin embargo, no puede quedarse ahí. Existe también la posibilidad de crear mecanismos diferentes: resolución de controversias a nivel local o distrital, procedimientos especiales para reclamaciones de costos no significativos, prácticas conciliatorias previas. Estos ejemplos escapan al sentido y alcances del presente trabajo; sin embargo, se dejan como propuestas de un replanteamiento de la justicia electoral administrativa. Lo verdaderamente importante es la revisión de cómo se encuentra en el plano fáctico el acceso a la justicia en el Instituto Federal Electoral. La triple introducción (única respuesta correcta, ideología y acceso a la justicia) busca sólo preparar al lector en el marco teórico para las conclusiones que emergerán de la mencionada revisión fáctica.

2. El caso práctico: la resolución de quejas durante 2000

Con base en los planteamientos anteriores, la crítica interna al derecho y el acceso a la justicia, se pretende revisar el marco normativo y los resulta-

dos de las quejas en materia electoral. Básicamente, la intención es observar el comportamiento de las partes en la resolución de conflictos electorales.

En virtud de la multiplicidad de los procesos administrativos en materia electoral, se toma como objeto de estudio las quejas sobre violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que son resueltas por el Instituto Federal Electoral por medio de dos de sus órganos: en una primera instancia por la Junta General Ejecutiva, que realiza el dictamen y propone un proyecto de resolución, y en una segunda instancia por el Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto que resuelve la controversia.

Una última precisión: el Instituto Federal Electoral es una de las instituciones modélicas del Estado mexicano. Sirvan de fundamento a la anterior afirmación la serie de comentarios que se encuentran en la doctrina mexicana y en el periodismo en cuanto al tema. Nadie pone en duda dicho planteamiento. De hecho, el debate se da en otro lado, en torno a los desarrollos futuros del Instituto Federal Electoral.²⁴⁰ Por lo que surge la interrogante en torno a si en estos órganos, como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral, la cultura jurídica formalista ha permeado en algunos campos, es evidente que en instituciones con menor grado de legitimidad la situación se podría agravar.

Se podría argumentar que esta apreciación es subjetiva, y que requiere de un soporte científico para su validación. Es cierto, pero no debe perderse de vista que no sólo la doctrina jurídica o política ha entrado al debate en torno a la credibilidad del Instituto Federal Electoral; también el proceso de

²⁴⁰ En ese sentido, Carbonell menciona como desarrollos futuros del instituto la conservación y ampliación del derecho al sufragio activo, el perfeccionamiento del sistema de fiscalización a los partidos políticos y la difusión de una cultura política y una educación cívica que ayuden a analizar y comprender el derecho electoral mexicano. Carbonell, Miguel, "El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento", *Concordancias*, Cigro, año 5, núm. 8, mayo-agosto 2000, p. 47. El planteamiento de la legitimidad del IFE lo encontramos también en Cárdenas Gracia, Jaime, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, op. cit.; así como en los trabajos de Begne Guerra, Alberto, *El IFE: una institución para la democracia*, México, UNAM, 1999, Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; así como a Woldenberg, José, "La institución federal electoral en México y el proceso de consolidación democrática", *Administración y financiamiento en las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1999. En el ámbito periodístico encontramos como ejemplo a Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública, Fortaleza del IFE", *Reforma*, 23 de abril de 2003.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 245

encuesta a la sociedad ha arrojado el mismo resultado. A guisa de ejemplo, la doctora Noemí Luján Ponce, de la Universidad Autónoma Metropolitana, ha señalado que después de la Iglesia, los maestros y los hospitales, el Instituto Federal Electoral representa la instancia más confiable para los mexicanos, en tanto que los partidos políticos y las cámaras legislativas ocupan los últimos lugares.²⁴¹ Carbonell, refiriendo esa encuesta, señala que entre las instituciones públicas, el Instituto Federal Electoral ocupa el segundo lugar por debajo sólo de la Comisión de Derechos Humanos, y que, por el contrario, el peldaño inferior de la confianza ciudadana se encuentra en la policía y en los partidos políticos.²⁴² Begne, por su parte, señala que en enero de 1993, la empresa Covarrubias y Asociados expuso que en una encuesta nacional sólo el 11% de los ciudadanos creía totalmente en las elecciones, y sólo el 7% de los encuestados identificaron acertadamente al órgano que organizaba las elecciones. En ese orden de ideas, el autor en comentó manifiesta que en contraste con lo anterior, en 1994 el 64% de los encuestados consideró que no existió fraude en el proceso electoral y 61% calificó de “bueno” al Instituto Federal Electoral. Estos niveles de legitimidad se vieron reformados con las encuestas del mismo despacho de 1997, que arrojó como resultado que el 70% de los encuestados consideró “muy confiables” las elecciones, y 60% respondió que la actuación del IFE fue “muy legal”.²⁴³

El problema radica en que si el estudio práctico de las resoluciones de un órgano constitucional autónomo tan reconocido arroja éstos, ¿qué sucederá con entes públicos tradicionales, ante los cuales los ciudadanos tienen que plantear sus controversias, como los que se han mencionado en las encuestas referidas en el párrafo anterior?

A. *El análisis desde el viejo institucionalismo*

La Constitución establece en su artículo 41, fracción III, que el Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo encargado de realizar la

²⁴¹ Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política de la Secretaría de Gobernación relacionados con la credibilidad y la confianza ciudadana dieron al Instituto Federal Electoral el lugar cuatro, por encima del presidente de la República y las secretarías de Estado. “Iglesia, docentes, hospitales e IFE, lo más confiable para los mexicanos”, en Universidad Autónoma Metropolitana, *Boletín* núm. 235, agosto 16, 2002.

²⁴² Carbonell, Miguel, “En defensa del IFE”, *Reforma*, 14 de marzo de 2003.

²⁴³ Begne Guerra, Alberto, *El IFE: una institución para la democracia*, op. cit.

función estatal de organizar las elecciones, se compone de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Sin embargo, la Constitución no precisa qué debe entenderse por cada uno de éstos. Define, eso sí, la composición del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral: el Consejo General.

El Código Electoral divide en el libro tercero los órganos del Instituto Federal Electoral. Para fines legales, el Instituto se organiza por medio de órganos centrales (título segundo), de los órganos en las delegaciones (título tercero), de los órganos del Instituto en los distritos electorales uninominales (título cuarto) y de las mesas directivas de casilla (título quinto). Nunca desarrolla el tipo de órganos a los que se refiere la Constitución.²⁴⁴

De todo este conglomerado institucional, órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia, centrales, delegacionales, subdelegacionales y mesas directivas de casilla, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral combina ambas clasificaciones, la orgánica y la territorial, para establecer un catálogo de órganos al interior. El catálogo se encuentra contenido en el artículo 4o. del Reglamento Interior, que a continuación se transcribe:

Artículo 4o. El Instituto ejercerá sus atribuciones a través de:

I. Órganos de Dirección

A) Centrales

- a) El Consejo General
- b) La presidencia del Consejo.

B) Delegacionales

- a) Los Consejos Locales
- b) Los Consejos Distritales
- c) Las Mesas Directivas de Casilla.

II. Órganos Ejecutivos

A) Centrales

- a) Junta General Ejecutiva
- b) Secretaría Ejecutiva
- c) Direcciones Ejecutivas:
 - I. Registro Federal de Electores
 - II. Prerrogativas y Partidos Políticos
 - III. Organización Electoral

²⁴⁴ Podría afirmarse que se trata de un problema de deslegitimación constitucional, en términos de Ferrajoli.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 247

- IV. Servicio Profesional Electoral
- V. Capacitación Electoral y Educación Cívica
- VI. Administración.
- B) Delegacionales
 - a) Juntas Locales y Distritales
 - b) Vocales Ejecutivos Locales y Distritales
 - c) Oficinas Municipales.
- III. Órganos Técnicos
 - A) Centrales
 - a) Las direcciones o unidades técnicas:
 - I. Coordinación Nacional de Comunicación Social
 - II. Coordinación de Asuntos Internacionales
 - III. Contraloría Interna
 - IV. Servicios de Informática
 - V. Dirección Jurídica
 - VI. Dirección del Secretariado
 - VII. Centro de Formación y Desarrollo
 - VIII. Las demás que determine el Consejo.
 - b) Comités Técnicos Especiales:
 - I. Comité Nacional de Seguimiento
 - II. Los demás que determine el Consejo.
 - A) Centrales
- IV. Órganos de Vigilancia
 - A) Centrales
 - I. Comisión Nacional de Vigilancia
 - II. Comisión de Radiodifusión
 - III. Las demás que determine el Consejo.
 - B) Delegacionales
 - I. Comisión Local de Vigilancia
 - II. Comisión Distrital de Vigilancia
 - III. Las demás que determine el Consejo.

De estos órganos, los encargados de resolver las controversias en el Instituto Federal Electoral son el Consejo General y la Junta General Ejecutiva. El Consejo General, de conformidad con lo establecido por el artículo 73 del Código Electoral, es el órgano superior de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en vigor. Se integra, según el artículo 74, párrafo 1, del mencionado ordenamiento legal, con un consejero presidente, ocho consejeros electorales, con-

sejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

Para los propósitos de este trabajo, el Consejo General está facultado por el artículo 82 del Código para las siguientes acciones:

- u) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia ...
- w) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en términos previstos en la ley.

La Junta General Ejecutiva es el órgano colegiado ejecutivo del Instituto. De conformidad con el artículo 85 del Cofipe, se integra por el presidente del Consejo, por el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. Concurren a las sesiones los titulares de las unidades técnicas especializadas del Instituto.

El artículo 86 del Código Electoral menciona como atribuciones de la Junta General Ejecutiva que se relacionan con el presente estudio, las siguientes:

- b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;
- k) Resolver los medios de impugnación que le competan en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo o de las juntas locales del Instituto en los términos establecidos por la Ley de la materia;
- l) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece este Código.

B. *El análisis procedimental*

Es innegable que las conductas sociales influyen directamente en las transformaciones del cuerpo normativo, tal como éste influye en las conductas de la sociedad. En el marco de esta circularidad, insistir en que el diseño normativo de la justicia electoral puede flexibilizar o impedir el acceso a la justicia no me parece descabellado. Un primer estudio, desde un ámbito organizacional, nos lleva a revisar el marco formal que rodea a las instituciones encargadas de la justicia electoral administrativa. Como el fondo de

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 249

este capítulo son las quejas, prescindiré del estudio de los consejos y las juntas, locales y distritales, así como de la dinámica propia del recurso de revisión al que hace referencia la LGSMIME, y me centraré en el diseño de los procedimientos de resolución de quejas del Consejo General y la Junta General Ejecutiva.

El Cofipe establece en el título quinto del libro quinto, particularmente en los artículos 264 a 269, que el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos; las organizaciones de observadores electorales; las autoridades federales, estatales y municipales, los funcionarios electorales; notarios públicos; extranjeros; ministros de culto, y partidos y agrupaciones políticas. El artículo 270 establece el procedimiento para desahogar las quejas en contra de partidos políticos y agrupaciones políticas.

La vaguedad de los artículos llevó a la expedición de los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones previstas en el título quinto del libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 1997 y reformado el 18 de enero de 2000.

Los principales errores del procedimiento pueden resumirse en tres grandes rubros: la ausencia de plazos para resolver el papel del Consejo General como órgano resolutor y las garantías de los cuerpos resolutores.

Respecto al tiempo, el procedimiento no es precisamente marcado con pautas de aceleración del proceso judicial ni con mecanismos alternos de solución de conflictos. Ninguno de los lineamientos hace referencia a los tiempos en que debe dictarse la resolución; tampoco se dividen las etapas del procedimiento ni se establecen plazos para desahogar pruebas y realizar investigaciones.

El segundo punto tiene que ver con el papel del juzgador. Es una nota característica de la teoría del proceso contemporánea el papel de director del proceso que asume el juzgador. No obstante, el diseño del procedimiento de resolución de quejas no parte de esa consideración. Al momento de recibir la queja por parte de cualquier órgano del Instituto, ésta es remitida al secretario ejecutivo en su carácter de secretario de la Junta General Ejecutiva. Este órgano integra el expediente y aprueba el dictamen y proyecto de resolución que presenta a consideración del Consejo General, para su resolución. De esta forma, el Consejo General, órgano resolutor, no interviene formalmente en la redacción de los proyectos de resolución. En el plano fáctico, muchos de los consejeros electorales, por conducto de sus

asesores, “sugieren” a la unidad técnica de la Dirección Jurídica, posibles vías de solución. Sin embargo, formalmente el órgano resolutor no interviene para solicitar que las investigaciones se dirijan a algún lugar determinado ni para establecer criterios de resolución.

Esto tiene que ver con el tercer problema: las garantías de los juzgadores. Se podría pensar que los requisitos exigidos por el Código para ser consejero electoral serían un baluarte que impediría la burocratización de la justicia electoral administrativa, en la medida en que se poseen unas características distintas a la burocracia; no obstante, la diferencia se desvanece al no poder redactar los proyectos de resolución, elaborados a la postre por las áreas burocratizadas del Instituto.

Para transformar lo anterior, el Consejo General emitió el Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el título quinto del libro quinto del Cofipe, así como la creación de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución.

En dicho acuerdo, el Consejo General replanteó la mecánica de resolución de las quejas electorales. Expresamente refiere que es necesario establecer un procedimiento de quejas que evite la fragmentación de los plazos y el sistema probatorio, mediante un procedimiento que proporcione mayor claridad y precisión en el trámite, sustanciación y resolución de las quejas.²⁴⁵ Cabe señalar que el reglamento no ha entrado en vigencia, en virtud de que la Junta General Ejecutiva no ha aprobado los lineamientos específicos.

El reglamento consta de tres títulos. En el primero se exponen las disposiciones preliminares; en el segundo, el procedimiento para el conocimiento de las faltas cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan los observadores, y en el tercero, otros procedimientos administrativos para el conocimiento de faltas al código.

Del título sobre disposiciones preliminares sobresalen el artículo 2o., que refiere la finalidad del procedimiento para el conocimiento de las faltas, determinar la existencia de dichas faltas y la responsabilidad, y el artículo 4o., párrafo 2, que menciona los órganos competentes para la aplicación del procedimiento, incluyendo a las juntas locales y distritales. Se extraña la presencia de los Consejos durante el proceso electoral.

²⁴⁵ Considerando XIV del Acuerdo.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 251

El título segundo establece el trámite inicial; la improcedencia; el sobreseimiento; la acumulación; las pruebas; la investigación, que deberá ser “congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva”; y el procedimiento para elaborar el proyecto de dictamen, que deberá ser puesto a consideración del quejoso y del denunciado en un plazo de cinco días. También establece los efectos del acuerdo de devolución o resolución, votación, sanciones y notificaciones.

El título tercero se refiere a las presuntas faltas de autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, Iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.

C. El análisis del informe

En el marco de la sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 23 de junio de 2000, se presentó al citado Consejo el tercer informe de la Secretaría Ejecutiva, con relación a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de éstas. En el documento de marras se destaca que a la fecha referida, el Instituto Federal Electoral había recibido 206 quejas por probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De dichos expedientes, 34 quejas se encontraban resueltas (6 fueron desechadas; 7 fueron consideradas improcedentes; 9, sobreseídas; 7, infundadas; y sólo 4, como fundadas). En la sesión en comento se presentaron otros 19 dictámenes que acumulaban un total de 97 quejas resueltas.²⁴⁶

El 23 de agosto de 2000, la Secretaría Ejecutiva rindió al Consejo General el cuarto informe relativo a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de éstas. En dicho informe, el secretario ejecutivo dio cuenta de la presentación de 354 quejas. Casi 150 quejas más en dos meses. Lo anterior es entendible desde el marco de los tiempos fijados en el Código Electoral, que hacen que el interés sobre las violaciones a la normatividad electoral se agudice en los días cercanos a la jornada electoral. En el infor-

²⁴⁶ Tercer Informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral con relación a las quejas recibidas y los trámites realizados para la sustanciación de las mismas, Punto núm. 7 de la Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 23 de junio de 2000, p. 1.

me de referencia se menciona que a esa fecha el Consejo General había aprobado 93 resoluciones, de las cuales 12 se desecharon; 10 se declararon improcedentes; 9, sobreseídas; 56, infundadas, y 6, fundadas.²⁴⁷ Se presentaron 31 dictámenes adicionales, uno de los cuales acumulaba 2 denuncias, y otro 4, con lo que en caso de aprobarse arrojarían un total de 128 quejas resueltas.

El informe presenta algunos datos susceptibles de analizar en términos del debate sobre el acceso a la justicia. Más aún cuando encontramos datos superiores en cuanto a acceso a la justicia se refiere en las resoluciones del Tribunal Electoral, que de (Sala Superior) 1,744 asuntos, 137 fueron considerados fundados; 146, parcialmente fundados; 491, infundados; 190, desechados; 24, sobreseídos; y 17, interpuestos, remitidos a archivo o con cambio de vía.²⁴⁸

a. Naturaleza jurídica de los quejosos

Existen tres clases de sujetos legitimados procesalmente que interpusieron quejas ante el Instituto Federal Electoral entre enero y agosto de 2000: partidos políticos, ciudadanos y órgano electoral, específicamente la Comisión de Fiscalización de los Partidos y las Agrupaciones Políticas.

Los partidos políticos promovieron 261 de las 354 quejas presentadas ante el Instituto Federal Electoral. De esas 261 quejas, el Partido Revolucionario Institucional promovió 103; la Alianza por el Cambio, 79, y la Alianza por México, 58.²⁴⁹

Por otra parte, 79 quejas fueron promovidas por ciudadanos, y la Comisión de Fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas solicitó iniciar el procedimiento administrativo por violación al Código en cinco ocasiones.

²⁴⁷ La revisión de los expedientes, hecha por el autor, dio como resultado la resolución de 95 expedientes, núm. 93, como señala el informe.

²⁴⁸ Datos relevantes de las sentencias del TEPJF 1996-2000 (actualizados al 27 de julio del año 2000).

²⁴⁹ El informe refiere que Democracia Social Partido Político Nacional presentó cuatro quejas, el Partido Auténtico de la Revolución Democrática promovió seis quejas, el Partido del Centro Democrático 10 quejas y, finalmente, el Partido Verde Ecologista de México presentó, en forma independiente a la Coalición que formó junto con el Partido Acción Nacional, una queja.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 253

b. Sentido de las resoluciones

El análisis de las resoluciones que la Junta General Ejecutiva y el Consejo General tomaron durante el periodo del 1 de enero al 23 de agosto de 2000 arroja los siguientes resultados:

CUADRO 1
SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

<i>Sentido de las resoluciones</i>	<i>Cantidad</i>
Improcedentes	9
Infundadas	58
Sobreseídas	9
Desechadas	12
Improcedentes e infundadas	1
Parcialmente fundadas e improcedentes	1
Fundadas	5
Total	95

El análisis es poco estimulante en términos del acceso a la justicia, toda vez que de las 95 quejas resueltas hasta el 23 de agosto:

- a) El 61.05% fueron declaradas infundadas.
- b) El 11.57% se declararon improcedentes (una improcedente e infundada y otra parcialmente fundada, pero improcedente).
- c) El 12.63% fueron desechadas.
- d) El 9.47% se declararon sobreseídas.
- e) El 5.26% fueron fundadas.

Es importante destacar que del total de quejas interpuestas por los partidos políticos ninguna fue declarada fundada. En ningún supuesto la autoridad consideró procedente y fundada la queja interpuesta (ver cuadro 2).

Como se observa en el cuadro 3, de los cinco expedientes que resultaron fundados, se desprende una constante: todas las quejas provienen de un órgano institucional. Efectivamente, los cinco casos en que la autoridad administrativa electoral sanciona por violaciones al Código Electoral se trata de quejas presentadas por la Comisión de Fiscalización de los Recur-

CUADRO 2
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

<i>Partido</i>	<i>Fundada</i>	<i>PF²⁵⁰</i>	<i>Infundada</i>	<i>Desechada</i>	<i>Sobreseída</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
APM	1	1	7	1			10
APC			4				
CD PPN	3	2	12	4	1	1	23
DSPPN	8	3	5	4		1	21
PAN	18	26	82	24	6	4	160
PRI	36	38	171	44	6	2	297
PRD	48	51	171	83	6	5	364
PT	8	11	38	15	2	1	75
PVEM	5	9	12	8		2	36
PCD	3	2	3	1		1	10
PARM	3	1	5	2			11
PAS	1	2	5	2	1		11
PSN	3		4	2	2		11
Subtotal	137	146	519	190	24	17	1,033
Otros							711
Total							1,744

sos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas, por una sola causal: no haber acreditado la realización de publicaciones.

c. El tiempo

Sobre el tiempo que le toma a la Junta General Ejecutiva hacer un dictamen, debe mencionarse que los lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones previstas en el título quinto del libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no mencionan plazo alguno para resolver las quejas. Éste depende del arbitrio de la autoridad electoral, de las circunstancias del caso, de lo expedito de las resoluciones institucionales.

Sobre el particular, de los 121 primeros asuntos que fueron planteados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el procedimiento

²⁵⁰ Parcialmente fundado.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 255

CUADRO 3
QUEJAS FUNDADAS

<i>Ente sancionado</i>	<i>Causal</i>	<i>Órgano denunciante</i>
UNO, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
A'paz. Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
Coordinadora Ciudadana. APN	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
Causa Ciudadana, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales
Cruzada Democrática Nacional, Agrupación Política Nacional	No haber acreditado la realización o publicación mensual de divulgación ni el trimestral de carácter teórico	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales

que fue resuelto con mayor celeridad tardó un mes 11 días, que fue el expediente JGE/QPAM/JL/YUC/025/2000, relativo a una denuncia de la Coalición Alianza por México contra quien resultara responsable por la destrucción de propaganda electoral. La queja fue desechada con base en el argumento de que el quejoso no había aportado prueba alguna de la destrucción de propaganda. Por otra parte, existían quejas con más de seis meses de trámite, algunas de las cuales al 23 de agosto de 2000, fecha del informe de la Secretaría Ejecutiva, no habían sido resueltas (ver cuadro 4).

CUADRO 4
EJEMPLOS DE DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

<i>Expediente</i>	<i>Fecha de recepción</i>	<i>Fecha de resolución</i>	<i>Tiempo transcurrido</i>
JGE/QPRI/JL/JAL/002/2000	27-I-00	31-V-00	4 meses 4 días
JGE/QPRI/JL/YUC/004/2000	10-II-00	Sin resolución	6 meses 15 días
JGE/QPDS/JD4/SLP/012/2000	3-II-00	Sin resolución	6 meses 20 días
JGE/QPRI/CG/020/2000	23-II-00	23-VI-00	4 meses
JGE/QPRI/JL/JAL/023/2000	28-II-00	En estudio	6 meses
JGE/QRLGM/CG/030/2000	14-III-00	31-V-00	2 meses 16 días
JGE/QAPC/JD4/TAB/043/2000	8-III-00	31-V-00	2 meses 22 días
JGE/QAPC/JL/HGO/044/2000	29-III-00	23-VI-00	2 meses 24 días

d. Presuntos responsables

El Informe contiene los datos de los partidos políticos, funcionarios electorales, órganos del Estado, dependencias públicas, e incluso ciudadanos denunciados por violaciones al Código Electoral. Las denuncias correspondientes a los asuntos resueltos al 23 de agosto de 2000 son las siguientes:

CUADRO 5
PRESUNTOS RESPONSABLES EN LOS EXPEDIENTES
RESUELTOS AL 23 DE AGOSTO DE 2000

<i>Probable infractor</i>	<i>Denuncias</i>
Partido Revolucionario Institucional	12
Partido Acción Nacional	1
Alianza por el Cambio	5
Alianza por el Cambio y Partido Verde Ecologista de México	44
Partido de la Revolución Democrática	3
Alianza por México	1
Alianza por el Cambio y Alianza por México	1
Partido Verde Ecologista de México	1
Democracia Social Partido Político Nacional	1
Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional	1
Partido del Centro Democrático	1
Coordinación Deportiva de Tabasco	1
H. Ayuntamiento de Veracruz	1
H. Ayuntamiento de Guerrero	1

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 257

Como se observa en el cuadro 5, el mayor número de quejas se presentó en contra de la Coalición Alianza por el Cambio y el Partido Verde Ecologista de México, seguidos por el Partido Revolucionario Institucional. No obstante que la Coalición Alianza por el Cambio se integró por dos partidos políticos (Acción Nacional y el citado Verde), debe dejarse en claro que las quejas se promovieron exclusivamente por violaciones a los procedimientos para la postulación de candidatos, previstos por los estatutos del Partido Verde Ecologista de México. Las quejas fueron declaradas infundadas.

D. *Tendencias en cuanto a la resolución*

Los datos fríos del Informe arrojan que de 95 asuntos, sólo cinco resultaron procedentes y fundados. Al respecto, no se busca que el Instituto sea un árbitro rigorista que a la menor provocación saque la tarjeta roja a los contendientes (usando una alusión deportiva que, por cierto, son de uso común en el organismo público autónomo), sino que el compromiso de resolver las controversias privilegie la resolución de los casos, y no su indeterminación. En otros términos: la certeza jurídica se produce cuando los actores tienen un conocimiento real de su situación jurídica, no cuando los recursos se desechan y queda sin determinación un conflicto.

Lo anterior lleva a plantear como tendencia de solución de conflictos al interior del Instituto Federal Electoral la de procurar el desechamiento de las quejas promovidas. Esto puede tener dos explicaciones: la carga de trabajo del Instituto y la cultura jurídica basada en la interpretación restrictiva de la ley.

La carga de trabajo es una característica de los órganos jurisdiccionales. El cuadro 2, relativo a los juicios del Tribunal Electoral, da cuenta de ello. Lo mismo ocurre en el ámbito de los juicios de garantías que se ventilan ante los juzgados y tribunales federales.²⁵¹ Por tanto, si esa es la razón por la cual se desechan los asuntos o se busca una resolución fácil, no parece muy convincente.

Lo anterior sólo deja la versión de la concepción cerrada del derecho. Por esta concepción, los casos que se presentan a resolución del Instituto Federal Electoral deben resolverse por medio de una interpretación mecánica de

²⁵¹ Para un análisis de la carga laboral en el Poder Judicial de la Federación se recomienda el trabajo de Fix-Fierro y Sergio López Ayllón, *Tan Lejos, tan cerca, op. cit.*

la ley que subsuma el caso concreto en la norma general. Esta visión fortalece la idea de que el Instituto Federal Electoral, en tanto autoridad administrativa, no se encuentra en condición jurídica de interpretar el derecho.

Esta visión es errónea, por varias razones. La primera es que, a pesar de que el Instituto Federal Electoral es una autoridad administrativa, esto no lo limita a la aplicación mecánica de las normas. Las autoridades administrativas interpretan la norma desde el momento en que se encuentran facultadas para aplicarla. Además, al tratarse de funciones materialmente jurisdiccionales, el ámbito de interpretación se amplía. No sólo se trata de aplicar una norma procedimental de organización de las elecciones, sino de cumplir la obligación de vigilar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los actores políticos en el proceso electoral federal. En ese sentido, la función de garante de la constitucionalidad y la legalidad y la posibilidad de resolver controversias hacen del órgano electoral administrativo una entidad que dota de obligatoriedad a su interpretación. No sobra decir que por tratarse de una interpretación sobre aspectos constitucionales, ésta debe ponderar principios jurídicos, por lo que el silogismo deja de tener vigencia. Por otra parte, se ha repetido incesantemente que el Estado constitucional de derecho obliga a una ponderación de principios por parte de las autoridades, incluyendo a las electorales, y a una visión de constitución cambiante, dúctil, con posibilidad de alteración de principios. Todo esto sólo puede darse en una visión abierta del derecho.

En resumen: la actuación del Instituto Federal Electoral se basa en una mecánica de eludir el análisis de los asuntos. Esta actividad se justifica desde una postura formalista que considere al derecho como un asunto cerrado, en el cual la resolución de los asuntos se plantea por medio de un silogismo judicial, en el que la norma jurídica subsume al caso concreto y la conclusión se encuentra contenida en las premisas. El Estado constitucional de derecho no puede basarse en esas premisas.

E. La resolución de quejas. Ejemplos del proceso electoral de 2000

a. La propaganda de Cuauhtémoc Cárdenas

En el proceso electoral de 2000 se ventiló en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral la Queja Exp. núm. JGE/QAPM/JL/YUC/025/2000, cuya litis versó en torno a la solicitud de la Alianza por México

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 259

de investigar sobre la destrucción de propaganda electoral de Cuauhtémoc Cárdenas. La queja fue desechada, por no aportar elementos de prueba.

En este caso, como en otros del proceso electoral mencionado, no se trata de una queja en contra de un partido político, que requeriría de ciertas pruebas, sino de una solicitud de investigación y, en tal virtud, el Tribunal Electoral ha determinado que

si en el procedimiento de que se viene hablando existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado de alguna prueba que ponga de relieve esa situación, la falta de ejercicio de esos poderes por parte del secretario ejecutivo, para esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas citadas, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia (SUP-RAP-009/2000, pp. 41-42).

Por la naturaleza del acto que se pide investigar (destrucción de propaganda) no se pueden aportar pruebas, toda vez que es imposible presentar pruebas de algo que fue destruido. La Junta General Ejecutiva pudo haber ordenado la investigación. Este caso, que puede considerarse como burdo, es sólo para ejemplificar la falta de disposición del Instituto Federal Electoral en el conocimiento de quejas administrativas. Existen otros más claros en torno a la falta de diligencia en la investigación por parte de la Junta General Ejecutiva; sin embargo, se plantea éste porque se prefiere una causal fácil de desechamiento a una interpretación funcional de la norma que tienda a resolver el caso concreto.

b. La actuación de autoridades locales

En la sesión de mayo de 2000, el Consejo General resolvió la queja JGE/QAPC/JD4/TAB/043/2000, cuya litis versó sobre la siguiente: la Alianza por el Cambio denuncia que la Coordinación Deportiva y de Espectáculos de Tabasco, presidida por José Antonio Nieves Rodríguez, y por la presidenta del Ayuntamiento de Tabasco, licenciada Georgina Trujillo Zentella. El sentido de la resolución fue igualmente el desechamiento de la queja. Al respecto, se considera que la Junta incurre en un error, por las razones siguientes.

En dicha resolución, la Junta General Ejecutiva, como órgano elaborador, y el Consejo General, como resolutor, sostuvieron que “el procedimiento

administrativo iniciado por la quejosa y regulado por el artículo 270 del Código... sólo procede en contra de actos en que haya incurrido algún partido político o agrupación política nacional”. Esto es incorrecto, en virtud de que el propio Código fija, en su artículo 38, párrafo 1, inciso a), como obligación de los partidos políticos, la de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”.

Sobre el particular, la desaparición y posible destrucción de propaganda de un partido político constituye una violación a la libre participación política y a los principios del Estado democrático; por tanto, es menester conocer si tales hechos corresponden a militantes de un partido político.

Lo correcto sería que la Junta investigara si se trata de actos de militantes de algún partido político, como presumiblemente lo son la presidenta municipal y el coordinador Deportivo y de Espectáculos de Tabasco.

El Tribunal Electoral ha señalado que cualquier órgano del Instituto que conozca de una violación a la legislación electoral debe hacerlo del conocimiento de la Junta General Ejecutiva (como efectivamente ocurrió), con la finalidad de que se impongan las sanciones correspondientes. Por lo anterior, el procedimiento disciplinario juzga conductas violatorias a la norma electoral por parte de partidos políticos y sus militantes, por lo que es irrelevante que el acto provenga de una autoridad municipal, toda vez que esa autoridad es militante de un partido.

En otra parte de la resolución se encuentra la siguiente frase: “Esta autoridad puede conocer de infracciones cometidas por las autoridades federales, estatales o municipales”; sin embargo, en la especie, no se actualiza la hipótesis antes señalada, habida cuenta de que el párrafo 3 del numeral antes citado establece a la letra:

Artículo 264...

3. Igualmente, conocerá de infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a las que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral.

La interpretación de la Junta y del Consejo General es errónea, toda vez que se trata de un procedimiento excepcional por una violación específica del Código, que no impide el ejercicio de la facultad genérica del Instituto:

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 261

sancionar por conductas de partidos políticos y militantes, como presumiblemente es el caso, máxime si se considera que el Cofipe es una norma de orden público, que no está sujeta a transacción entre los particulares y, con más razón, entre las autoridades. Si seguimos el razonamiento de la Junta y del Consejo General, cualquier militante de un partido político que sea autoridad en cualquiera de los tres niveles de gobierno podría vulnerar las normas electorales, sin que dicha conducta fuera sancionada, salvo que no rindiera los informes a la autoridad.

Los lineamientos vigentes en ese momento para la resolución de las quejas y la LGSMIME señalan las causas de desechamiento, sin que se actualice ninguna de ellas. Por consiguiente, no es factible desechar una queja sin encontrarse en el supuesto de desechamiento; de lo contrario se infringen los principios elementales del debido proceso legal.

Una situación similar se presentó en el caso de la queja JGE/QPRI/JD12/VER/048/2000. En aquella ocasión el PRI denunció al Ayuntamiento constitucional de Veracruz, Veracruz, por descolgar y desaparecer la propaganda electoral de su candidato presidencial. La queja fue declarada improcedente. Sin embargo, el Instituto Federal Electoral podría haber interpretado la norma en otro sentido. En la resolución se menciona:

...el partido denunciante pretende que los órganos del Instituto Federal Electoral sancionen a una autoridad como lo es el H. Ayuntamiento Constitucional de Veracruz.

En ese sentido, cabe precisar que el único caso por el cual esta autoridad puede conocer de infracciones cometidas por las autoridades federales, estatales y municipales es el previsto en el artículo 264, párrafo 3 del Cofipe... (p. 4).

La interpretación podría haber tenido otro sentido y sancionar a los servidores públicos involucrados en las irregularidades. Esto, tomando en consideración lo siguiente:

- a) El IFE conoce de las violaciones a la normatividad electoral.
- b) En el caso de las autoridades civiles, existen dos vías para conocer de tales violaciones: 1) la sanción específica del artículo 264, párrafo 3, del Cofipe, y 2) la genérica del 38, párrafo 1, inciso a), que corresponde a los partidos políticos y sus candidatos.
- c) De mantener la posición que se aprecia en la resolución, se podría llegar al absurdo de que un militante de un partido político, por el

simple hecho de ser autoridad, pudiera violar las disposiciones del Cofipe en forma impune.

En otro apartado de la resolución se lee la siguiente frase:

El procedimiento administrativo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a través del cual es posible aplicar alguna de las sanciones previstas en el artículo 269 del mismo ordenamiento, sólo es procedente en contra de actos en que haya incurrido algún partido político... (p. 4).

Se considera que pudo haberse planteado el problema jurídicamente con una solución distinta que tomara en consideración el contenido del artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Cofipe. Sobre el particular, se insiste en que el Cofipe no distingue entre militantes y militantes-autoridades; por consiguiente, si el IFE conoce de violaciones al Cofipe por parte de partidos políticos y sus militantes, válidamente puede conocer de violaciones de un militante que sea autoridad.

Finalmente, es grave que el Instituto Federal Electoral se abstenga de conocer de los actos de las autoridades locales, por dos razones:

- i) El Código ordena a las autoridades federales y locales a colaborar con el IFE. Un asunto que le corresponde vigilar al Instituto es la propaganda, en tanto derecho constitucional de los partidos.
- ii) Se hace caso omiso de uno de los problemas más serios del proceso electoral de 2000: el apoyo de los servidores públicos a sus partidos de origen.

c. Sujetos legitimados para imponer denuncias

Existe otro caso susceptible de ser analizado, que fue la queja JGE/QPDS/JD14/MEX/052/2000, mediante la cual Democracia Social denunció al hoy extinto Partido del Centro Democrático por borrar la propaganda electoral de aquél de una barda en Atizapán de Zaragoza. La queja fue desechada porque el promovente carece de legitimación procesal.

Sin embargo, se considera que la decisión no maximizó el ejercicio de derechos fundamentales ni los derechos del partido político actor, en virtud de las consideraciones siguientes:

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 263

- a) La pertinencia de un procedimiento no parte necesariamente del supuesto de que se presente una queja por los sujetos legitimados procesalmente para hacerlo, sino también porque cualquier órgano del Instituto conozca de una infracción a la ley electoral, como es el caso. Al respecto, el TEPJF ha sostenido:

Ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, hacerlo del conocimiento de la Junta General Ejecutiva. PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL IFE TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.

- b) Por consiguiente, es falso que el actor requiera “ser titular del derecho que pretende hacer valer, por lo que no es jurídicamente factible que promueva por su propio derecho”.

Al respecto, el TEPFJ ha señalado la interpretación de que los partidos políticos tienen interés para impugnar los actos de preparación de la elección, así como la jurisprudencia del Tribunal sobre los intereses difusos.

PARTIDOS POLÍTICOS. INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL. Conforme a una interpretación sistemática de la legislación y de los principios rectores de la materia electoral federal, los partidos políticos nacionales tienen interés legítimo para hacer valer los medios de impugnación jurisdiccionales legalmente procedentes, contra actos emitidos en la etapa de preparación del proceso electoral. Por una parte, porque dichas personas morales no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, dentro de las cuales se suelen ubicar las acciones de clase o de grupo, que existen en otros países y que se comienzan a dar en México, o las dirigidas a tutelar los derechos difusos de las comunidades indeterminadas y amorfas, acciones que se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tienen en común cierta situación jurídica o estatus, sobre el que recaen los actos impugnados; y por otra parte, porque conforme al artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, así como a los artículos 3, párrafo 1, inciso b), y 72 de la Ley Gene-

ral del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cada acto y etapa del proceso electoral adquiere definitividad, ya sea por el hecho de no impugnarse a través de los medios legales, o mediante pronunciamiento de la autoridad que conozca de esos medios que al respecto se hagan valer, de manera que ya no se podrá impugnar posteriormente, aunque llegue a influir en el resultado final del proceso electoral.

Sala Superior. S3EL 007/97. Recurso de apelación. SUP-RAP-009/97. Partido Revolucionario Institucional. 18 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González.

d. Democracia interna en el Partido del Trabajo

Adicionalmente, estamos en presencia de quejas vinculadas con la democracia interna de los partidos políticos, tal como es el caso de la Queja JGE/QJLC/CG/017/99 y Acumulado JGE/QMAZG/CG/018/99, cuya litis versa en torno a la expulsión del diputado Jesús López Constantino y su suplente, de las filas del Partido del Trabajo, y la solicitud de la dirigencia nacional del Partido del Trabajo al Congreso del Estado de Chiapas para la sustitución de un diputado.

El sentido de la resolución fue declarar improcedentes las quejas. Sin embargo, se considera que podría haberse recurrido a un modelo más garantista, que permitiera conocer el grado de democratización al interior de dicho instituto político. Entre las observaciones a la resolución, se estima conveniente señalar las siguientes:

1. La Constitución establece el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales. No obstante, dicha participación debe entenderse en el sentido de que pueden postular candidatos y participar en el proceso para integrar los poderes locales, no así para modificar estos órganos a su arbitrio.
2. La Constitución chiapaneca menciona que el Congreso local se integra por diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. La norma suprema de aquella entidad no permite que existan legisladores incorporados por vía diversa a la electoral.
3. El régimen de responsabilidades de la Constitución chiapaneca establece que los diputados locales sólo podrán ser responsables por violaciones a la Constitución estatal, a la carta magna y leyes locales y por uso indebido de recursos. No por violaciones estatutarias. Los

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 265

diputados sólo serán removidos en términos del título noveno de la Constitución local, sin que proceda el juicio político por la manifestación de las ideas; por consiguiente, no puede proceder ningún tipo de sanción.

4. El artículo 30 de la Constitución Política del estado señala que los diputados son representantes del pueblo, no de los partidos políticos. Por su parte, el artículo 16 de la carta suprema se refiere a la conformación del Congreso. El párrafo tercero habla de los requisitos para contar con diputados de RP, en tanto que el párrafo cuarto señala que la legislación determinará las reglas y el procedimiento para la asignación. En dichas reglas y procedimientos es donde debe asegurarse que se mantenga la representación del partido que haya resultado favorecido en la asignación de diputados plurinominales.

Este artículo puede interpretarse en dos vías: en el sentido de que los partidos políticos podrán remover a legisladores y regidores, a lo que hay que recordar que nadie puede alegar nulidad alguna cuando el interesado es causante de la misma. Por consiguiente, esto debe entenderse en el sentido de que la asignación de diputados plurinominales deberá asegurar que todos los partidos que reunieron los requisitos para obtener diputaciones efectivamente mantengan la representación, y en caso de ausencias por motivos constitucionales y legales (renuncia, muerte, juicio político) se mantendrá la proporcionalidad.

5. El artículo 15 del Código Electoral del Estado, interpretado en forma aislada, es contrario a la Constitución Política del Estado de Chiapas y a la federal. A la primera, toda vez que podría permitir la revocación de un legislador por la manifestación de sus ideas, cuando existe la prohibición de reconvenir a los legisladores locales por sus opiniones. A la segunda, porque vulnera el derecho de asociación política de todos los ciudadanos cuando establece barreras para que los ciudadanos se afilien al partido de su preferencia o que cambien de partido político.

Por otra parte, la resolución refiere que:

la competencia de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral para iniciar el procedimiento administrativo previsto en el precepto señalado se dará sólo en caso de actualizarse alguna de las irregularidades previstas en

el párrafo 2 del artículo 269 del código mencionado, y en el presente caso no se advierte que se surta en la especie ninguna de las hipótesis establecidas en dicho numeral. Asimismo la competencia de los órganos electorales no puede extenderse a declarar la ilegalidad del acto que se combate y mucho menos a restituirles en el uso y goce de sus derechos político-electorales presuntamente violados, pues lo único a lo que están facultados es a imponer las sanciones contenidas en el párrafo 1 del artículo 269 del Código Electoral.

Lo anterior podría haber tenido otra interpretación para fortalecer la actividad del IFE, toda vez que no es del todo correcto que el Instituto Federal Electoral no pueda iniciar procedimientos administrativos diversos a los del 270 del Cofipe. Baste leer el artículo 49-A, párrafo 2, del citado cuerpo normativo. El procedimiento del artículo 270 es genérico, mientras que el 49-A es específico para la materia de financiamiento. En otra parte del dictamen se aprecia lo siguiente:

...fue idea de legislador otorgar a los partidos políticos la facultad de determinar las sanciones aplicables a sus militantes y afiliados por irregularidades al interior del partido, así como los correspondientes procedimientos y medios de defensa incluyendo los órganos encargados de su sustanciación, brindándoles para efecto de poder realizar estas actividades como un derecho fundamental la libertad plena de actuación.

Esta idea también podría tener otro tipo de interpretación, por el argumento siguiente: el legislador no otorgó facultad a los partidos para imponer sanciones, sino la obligación de que sus estatutos contuvieran las sanciones, procedimientos y medios de defensa. Los estatutos son norma dentro de los partidos políticos y, por consiguiente, las dirigencias partidistas deben ajustarse a ellos. En caso de que las dirigencias no cumplan los estatutos internos, están desatendiendo obligaciones legales que el Instituto Federal Electoral puede sancionar. Finalmente, el dictamen señala:

...dado que en el caso que nos ocupa los agravios reclamados correspondieron a actos internos de un instituto político en particular, es incuestionable que el único facultado para poder sustanciar procedimientos de defensa en contra de la resolución de expulsión de los promoventes del Partido del Trabajo, fue y es el propio Partido por conducto de sus instancias internas. El que esta autoridad electoral accediera a la solicitud de los denunciantes actualizaría el supuesto de inmiscuirse en la vida interna de un partido político.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 267

Sobre el particular, se considera que otra visión contemplaría que los agravios no sólo tienen que ver con la expulsión del partido, sino también con la solicitud ante un órgano del Estado. Adicionalmente, el artículo 38, párrafo 1, inciso a), señala que los partidos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos. La dirigencia del PT no cumplió con dicha obligación. En ese tenor, el artículo 38, párrafo 1, inciso b), prohíbe a los partidos políticos realizar actos que afecten el goce de garantías. En la especie, la dirigencia está afectando un derecho de los ciudadanos: el derecho de voto pasivo, toda vez que el ciudadano fue electo para un cargo de elección popular, y no se le está respetando dicha decisión.

e. Democracia interna en Convergencia por la Democracia

En el caso que nos ocupa, Rogelio López, presunto militante de Convergencia por la Democracia, presenta queja en contra de ese partido por no cumplir con los procedimientos de selección de candidatos. El sentido es declarar infundada la queja. Bajo la misma línea argumentativa, se considera que existe la posibilidad, vía queja, de conocer de la democracia interna de los partidos políticos. La resolución refiere:

La queja planteada por el C. Rogelio López Guerrero Morales, en lo referente a la denuncia a la violación del artículo 41 constitucional, este Instituto Federal Electoral carece de competencia para interpretar el alcance y las presuntas violaciones al precepto citado, en consecuencia no hace pronunciamiento alguno sobre tales manifestaciones (p. 14 del proyecto de resolución).

Se considera que esta interpretación no es del todo correcta, en razón de que las autoridades competentes para aplicar la ley tienen facultad de interpretarla. Aunado a lo anterior, las autoridades administrativas pueden interpretar la ley, como lo ha sostenido el Poder Judicial Federal en la siguiente tesis:

LEYES, INTERPRETACIÓN DE. Es cierto que la interpretación de las leyes, de acuerdo con el artículo 94 constitucional es para aquellos casos en que se plantea una controversia ante la autoridad judicial, pero esto no significa

que las autoridades administrativas no puedan emitir su opinión respecto de la ley, en un caso concreto.

Marvin Roberto S., p. 2888, tomo LIX, 15 de marzo de 1939, 5 votos.

Por otra parte, el artículo 73 del Cofipe señala:

Artículo 73

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

Por consiguiente, la interpretación del IFE no fue lo más garantista, y no resulta del todo correcto su afirmación de que carecía de competencia para interpretar y sancionar las violaciones a la Constitución. En otra parte del documento se refiere:

No obstante lo anterior (la infracción de Convergencia por la Democracia al artículo 4 de sus Estatutos) no se puede sancionar al partido político denunciado, ya que opera en su beneficio el artículo tercero transitorio de los Estatutos de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, que permite que la integración de los órganos dirigentes estatales sea la determinada por el Consejo Nacional, que prevé además que durante el periodo de organización inicial del mismo, la constitución de los órganos dirigentes estatales se realizará de acuerdo a ciertas modalidades (p. 12 del Proyecto de Resolución).

Sobre lo anterior debe señalarse:

- 1) Es irrelevante que el artículo tercero transitorio faculte al Consejo Nacional a integrar los órganos dirigentes estatales, pues la queja versa sobre la instalación de órganos nacionales: la Asamblea Nacional Ordinaria, el Consejo Nacional y la Asamblea Nacional Extraordinaria, mismos que no cumplieron con el requisito de que ninguno de los géneros puede ser representado en una porción inferior a 40%.
- 2) El hecho de que la Asamblea Nacional se componga, entre otros, por integrantes de los órganos estatales, no es óbice para que deje de cumplir con los Estatutos del partido, máxime cuando no existe disposición transitoria expresa que así lo determine.

- 3) El artículo transitorio de los Estatutos de Convergencia por la Democracia partido político nacional, solamente hace referencia a una causa de excepción para la constitución de órganos estatales, no así de los nacionales.
- 4) En caso de que la Asamblea y el Consejo carezcan de los espacios de género necesarios para cumplir con la disposición estatutaria, en virtud de la disminución de un género en los órganos estatales, lo conducente era aumentar la representatividad del género disminuido en los integrantes de los demás órganos que componen los citados Asamblea y Consejo nacionales.

f. La Virgen de la Patria

La queja Exp. JGE/QAPC/CG/026/2000, versó en torno a la promoción de la Coalición Alianza por el Cambio en contra del Partido Revolucionario Institucional por la expedición y distribución del libro *La Virgen de la Patria*. Originalmente el sentido del proyecto de resolución fue declarar fundada la queja. Sin embargo, el tema fue retirado y resuelto hasta la sesión ordinaria de abril de 2000. Aun cuando el conflicto se resolvió con el desistimiento de la parte actora, resulta importante destacar algunos puntos del proceso de resolución en el caso concreto. En lo anecdótico, el hecho de que el dictamen transcribe, sin citar, partes de las sentencias del Tribunal. Se considera que la mejor técnica jurisprudencial sería hacer la referencia expresa a la resolución o jurisprudencia. En ese mismo orden, el libro versaba sobre el desarrollo histórico de la imagen de la Virgen de Guadalupe, y su impresión databa de 1996, por lo que su impacto en la práctica era mínimo.

En el punto del análisis jurídico, la idea de sancionar al PRI por la emisión de un libro con un tema histórico si bien tocante a una imagen religiosa, con el logo de dicho partido, resulta contraria a la posición garantista de maximizar el ejercicio de los derechos fundamentales. El inciso q) del artículo 38, párrafo 1, del Cofipe, prohíbe a los partidos políticos utilizar expresiones religiosas en su propaganda, no a los editores de libros de historia utilizar los logos de los partidos políticos. En el caso concreto no se trata de propaganda del PRI, ni siquiera en sentido amplio, toda vez que el partido no es el propietario del libro ni de la edición. El dueño de la edición es el autor que la ha registrado, en términos de los artículos 83 y 126 de la Ley Federal de Derecho de Autor, entonces vigente.

Por otra parte, del análisis del proyecto de resolución se encuentran las siguientes manifestaciones (que podrían contar con otro modelo interpretativo. El proyecto de resolución) p. 22, señala:

De la documental privada exhibida, en la que aparece que se editaron 50,000 ejemplares se genera la presunción fundada de que se realizó la distribución y venta del libro en cuestión, con objeto de promover una imagen política tendiente a incidir en la voluntad del electorado...

Se considera que no puede sancionarse por una simple “presunción”. Por el contrario, es necesario contar con los elementos correspondientes para acreditar la responsabilidad administrativa electoral. El proyecto de resolución señala que el PRI difundió el libro señalado sin existir un solo elemento de prueba en ese sentido. El argumento que se pretende dar (que el libro contiene el emblema del PRI) resulta irrelevante para descubrir si el PRI difundió o no dicho libro. Al respecto, el propio TEPJF ha sostenido:

...debe destacarse que para estimar violada la disposición en que se apoya la apreciación del Consejo responsable, y que establece la obligación de que los partidos políticos se abstengan de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, es insuficiente el hecho de que la autoridad derive presunciones en tal sentido; menos aún puede estimarse válida, jurídicamente, la decisión sancionadora, apoyada en lo que, dice el Consejo, es la intención o propósito de utilizar símbolos religiosos en un acto de propaganda política (SUP-RAP-032/99, p. 36).

En ese orden de ideas, el proyecto resultaba falaz cuando señalaba que a los partidos políticos les está prohibido “editar y difundir libros de carácter religioso”, en virtud de que el PRI no es el editor del libro, y de que el libro es de sentido histórico. El proyecto de resolución, en su p. 26, refiere que el texto enfatiza el sentido simbólico religioso y transcribe una parte del mismo. No obstante, el texto que se transcribe no se refiere a Juan Diego como símbolo religioso, sino como símbolo de la “legítima y olvidada mexicanidad de los indios mesoamericanos”.

Por otra parte, no se valora adecuadamente el argumento del partido denunciado en el sentido de que el libro no le puede ser imputado en términos de la Ley Federal de Derecho de Autor. Esto es así, toda vez que se omite analizar el contenido de la ley de marras. Adicionalmente, el proyecto

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 271

de resolución señala (p. 28) que “el propio representante del partido denunciado reconoció en su contestación haber dispuesto y ordenado el destino de ciertos recursos económicos para el pago al editor...”.

Finalmente, se transcribe otra visión, que se considera de mayor vinculación con el garantista, y que tiene que ver con la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, específicamente el Informe presentado por el señor Abdelfattah Amor, relator especial, en cumplimiento de la resolución 1996/23 de la Comisión de Derechos Humanos:

Parágrafo 88 “...Ahora bien, lo que sí es cierto es que, independientemente de las contingencias históricas y geográficas, las religiones participan, aunque en diversa medida, en la cultura de las sociedades y en la civilización humana, por lo que no es normal que estén totalmente excluidas de la cosa pública, así como tampoco es normal que la acaparen ni que se identifiquen con la política o con la cultura. En otras palabras, las consideraciones sociológicas, culturales y políticas no pueden dejar de favorecer la interacción entre el Estado y la religión, habida cuenta de que tal interacción no puede ajustarse a los extremos y que lo más indicado es la moderación.

g. Colocación de propaganda electoral

En el caso de la Queja JGE/QPDS/JD04/SLP/012/2000, promovida por Democracia Social en contra de la Alianza por México por colocación de propaganda a favor de los partidos PRD y PT, en Ciudad Valles, San Luis Potosí, el sentido de la resolución fue declararla infundada. En el cuerpo de la misma se sostiene:

...aun cuando el denunciante no hace alusión al precepto presuntamente violado, se desprende de los hechos narrados que corresponde al artículo 185, párrafo 1, por lo tanto la litis se constriñe a determinar si la Coalición Alianza por México, al no estar utilizando el emblema en la propaganda impresa para la campaña de su candidato a la Presidencia de la República, infringe el numeral invocado...

Sobre lo anterior, es factible argumentar, contrariamente a la opinión del IFE, que no se trata exclusivamente de la violación al artículo 185, párrafo 1, sino del artículo 59, párrafo 1, inciso d), del Cofipe, que señala: “Participará (la coalición) en el proceso electoral con el emblema que adopte la coa-

lición o los emblemas de los partidos coaligados”, y del artículo 38, párrafo 1, inciso d), que establece como obligación de los partidos políticos la de “ostentarse con la denominación, emblema, color o colores que tenga registrado”. Adicionalmente, se aprecia en el dictamen:

A mayor abundamiento, dichas fotografías no fueron adminiculadas a otros medios probatorios, por lo que no generan convicción en esta autoridad sobre la veracidad de los hechos denunciados.

Se argumenta que las fotografías pretenden probar que existe propaganda del candidato de la Alianza por México que no se ostenta con los emblemas de la coalición. En ese sentido, las fotografías se relacionan con el informe presentado por el vocal ejecutivo de la Junta Distrital 04 del IFE en el estado de San Luis Potosí, que prueba la existencia de dicha propaganda, por lo que podrían existir elementos adminiculados en el expediente para proseguir al menos con la investigación. Existe además la prueba presuncional de que la propaganda con el emblema del Partido del Trabajo que se encuentra fuera de las oficinas del mismo fue colocada por el propio partido. La presunción humana anterior llevaría a la conclusión de que resultaría ilógico que un partido político distinto al PT acuda a las oficinas de éste a colocar propaganda del PT.

h. Propaganda en elementos de equipamiento urbano

Sobre este tema versa la Queja JGE/QAPC/JL/HGO/044//2000, en la cual la coalición Alianza por el Cambio denuncia al PRI, por la colocación de propaganda en el equipamiento urbano, que impide el paso peatonal y la visibilidad de los conductores. El sentido de la resolución fue declarar infundada la queja.

Al respecto, el IFE señala en su resolución que se fundamenta en un Informe que rinde la Junta Local de Hidalgo, en donde se aprecia lo siguiente:

De los resultados obtenidos por esta junta local, se lograron verificar las circunstancias de modo, tiempo y lugar, respecto a:

...

No así por carecer de los elementos suficientes respecto a:

- Obstrucción del paso peatonal.
- Imposibilidad de visibilidad de los automovilistas (p. 14).

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 273

De lo transcrito se desprende que el informe lo único que señala es que se carece de elementos suficientes respecto a la obstrucción del paso peatonal y la visibilidad de los automovilistas. No se dice que dichos actos no hayan existido, por lo que debe resolverse con los demás elementos que integran el expediente o, en su caso, agotar la investigación. La presunta violación al Cofipe es obstruir el paso peatonal y la visibilidad de los automovilistas, por lo que la investigación debió ser en el sentido de que la colocación de las mantas obstruía el paso o la visibilidad. Por tanto, ése debió haber sido el sentido de la interpretación.

Del análisis de las consideraciones anteriores en torno a la resolución de las quejas en el periodo de estudio (el proceso electoral de 2000), se pueden desprender las siguientes conclusiones preliminares:

- a) Los partidos políticos presentan quejas sin fundamento, cuya intención es desviar la atención a temas intrascendentes.
- b) La legislación es errática y no permite que se pueda sancionar a los partidos.
- c) La interpretación del IFE está encaminada a no sancionar a partido alguno, presuntamente para evitar fricciones o recursos ante el TEPJF.
- d) La cultura jurídica electoral busca las causales de improcedencia para no entrar al fondo del asunto.

En cuanto a la primera conclusión, se considera que no tiene un sustento sólido, en virtud de que en realidad, si se toma en cuenta la cantidad de asuntos que se ventilan en los órganos desconcentrados y el nivel de los mismos que llega al Consejo General para resolución, se estima que no existe una cultura de la presentación de quejas en materia electoral, y, consecuentemente, no existe una práctica de presentar quejas sin fundamento, máxime cuando los casos se encuentran focalizados y no son dirigidos a nivel nacional.

La segunda conclusión tiene que ver con la idea de la infabilidad del legislador. Finalmente, en un esquema formal, el papel del legislador es predominante, en tanto que en los esquemas kelsenianos y posteriores, la idea ha sido fortalecer el papel del juzgador. En ese tenor, la ley puede tener inconsistencias, pero la interpretación racional de la misma debe buscar la salida a cada problema que la legislación plantea. Por consiguiente, posiblemente esta conclusión tampoco sea acertada a partir del esquema que se propone.

Lo anterior no resulta óbice para que el juzgador y el jurista desarrollen sus funciones y señalen los vicios del ordenamiento detectados en la aplicación del mismo.

V. IDEOLOGÍA EN LAS RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En este mismo capítulo se ha planteado el concepto de ideología y su relación con el derecho. La ideología, al momento de interpretar las normas jurídicas como un proceso cognitivo previo a la aplicación, busca que la actividad interpretativa responda a ciertos valores. Dichos valores sirven para determinar el tipo de ideología de los aplicadores del derecho en el órgano electoral administrativo. Como se mencionó, pueden ser estáticos y dinámicos, y corresponden a su vez a una determinada ideología. La seguridad jurídica formal es un valor estático que corresponde a una visión formalista del derecho. La ponderación de principios es un valor dinámico más cercano al garantismo.

En el caso del Instituto Federal Electoral, se prefieren los aspectos procedimentales a entrar a la resolución del asunto. El valor que se elige es la seguridad jurídica, que corresponde a una visión formal del derecho; una visión en la cual sólo puede existir una respuesta correcta, que el aplicador del derecho debe encontrar.

La idea es caminar en sentido contrario. Apoyar a los valores dinámicos. En este último caso no se privilegia la expresión de la ley, sino el sentido y la finalidad de las normas; en otras palabras, la interpretación funcional. Por tanto, si las normas (como las electorales) deben privilegiar el ejercicio libre de los derechos (como los derechos políticos) y si el aplicador debe tomar en cuenta esta situación al momento de resolver los casos que se le plantean, los valores dinámicos que de acuerdo con su perspectiva correspondan para cada caso deberán ser movidos por una mecánica garantista que maximice el ejercicio de los derechos.

Sin embargo, esto es un problema de cultura jurídica. Fix Fierro ha mencionado que el concepto de cultura jurídica local sirve para explicar diferencias en los criterios. Esto puede aplicarse también a los órganos electorales. Considero que en el ámbito electoral, tomando en cuenta los resultados del estudio-descripción, existen aspectos de calificación personal que influyen en las decisiones: la presión política, el papel de los medios de comunicación, la relación entre las partes procesales y la formación jurídica formalista.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 275

Estos aspectos influyen en los elevados índices de no sanción que persisten en la materia. Como se ha explicado, con base en datos obtenidos de la propia institución, los resultados de la justicia electoral administrativa corresponden a un modelo formalista de resolución que privilegia los aspectos procesales y no la resolución de los asuntos, convirtiéndose en un modelo menos garantista.

Puede concluirse, con base en los resultados del informe y de las resoluciones analizadas, que los funcionarios electorales actúan de manera rutinaria. La formación jurídica formalista es predominante en la dirección jurídica del Instituto Federal Electoral, que se resiste a adoptar criterios interpretativos de mayor actualidad, y parece que la técnica prevalece sobre el fondo de los asuntos. La improcedencia y la falta de fundamentación, a juicio de la autoridad, se han convertido en elementos neutralizadores de la interpretación y resolución de conflictos derivados de la aplicación del Código. La ideología imperante es el formalismo.

VI. EL FANTASMA DEL FORMALISMO

Un fantasma recorre el IFE, el fantasma del formalismo. El caso de la propaganda electoral en el estado de Tabasco es paradigmático en torno a la interpretación formalista en la resolución de asuntos al interior del órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones.

Sin embargo, este fantasma ya no espanta a nadie. Ya nadie puede sostener como válida la idea de que todos los casos son resueltos en una interpretación gramatical del derecho o por un simple mecanismo de subsunción de la norma, como lo hace el Consejo General. La idea de que existen casos fáciles de subsunción automática se desdibuja. Incluso en el caso de Sinaloa, no debió aplicarse mecánicamente el contenido del artículo 182 del Cofipe, relativo al inicio de las campañas electorales, como un pretexto para evitar la sanción al Partido Revolucionario Institucional. La solución más certera hubiera sido entender la prohibición que señala el artículo, no buscar un mecanismo de no resolución. Creo que estos casos no podrán repetirse en el futuro, toda vez que no soportan una revisión racional y no justifican la actuación del órgano electoral, y, por lo mismo, no serían legitimadores de su actuación. Creo que en ese sentido es factible utilizar la frase de Marmor: “el formalismo es un espantapájaros”.²⁵²

²⁵² Marmor, Andrei, *Interpretación y teoría del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 165.

VII. SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGITIMACIÓN EN LAS RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

De los resultados que he presentado se desprende que el órgano electoral administrativo se concibe a sí mismo como un aplicador de las normas jurídicas y no como un creador del derecho. “No puede interpretar disposiciones constitucionales”, señala en una de las resoluciones comentadas. Esto se comprueba con los porcentajes de sobreseimiento y desechamiento de los asuntos y con la nula protección de los derechos políticos de los actores. Sólo bajo una perspectiva de formalismo dominante, que se concibe a sí mismo como un aplicador neutral del derecho, es posible justificar tales resultados. Tal parece que el Instituto Federal Electoral en este punto no está consciente de su actividad creativa y sí percibe como un ideal de la administración de justicia la seguridad jurídica. Sin embargo, como ha mencionado Juan Vega, la seguridad jurídica es un mito.

El principio de seguridad jurídica exige que las decisiones de las autoridades (en el caso concreto el Instituto Federal Electoral) resulten consistentes con el marco jurídico válido formalmente. No obstante, las resoluciones no sólo deben ser internamente válidas, sino también deben contar con una justificación externa para ser aceptadas por los miembros de la comunidad jurídica como válidas.

1. *La alteración del modelo positivista*

Para estar en posibilidad de encontrar el contenido ideológico de las resoluciones de un ente es menester recordar que el modelo que se utiliza para tal fin es el garantismo. Seguramente mediante otra perspectiva, como la formalista, los resultados podrían ser distintos. Se debe precisar que el modelo garantista ha producido una alteración en nuestra forma de concebir el derecho. Ferrajoli²⁵³ sostiene que el sistema garantista produce una alteración en cuatro planos del modelo paleo-positivista: en el plano de la validez, de la teoría política, de la interpretación de la ley y el papel del juez y en el plano de la metateoría del derecho.

²⁵³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 28 y ss. Sobre el particular, el mismo autor desarrolla una serie de debates en torno al ensayo que se compilan en la obra *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 277

Sobre el tercer plano,²⁵⁴ el de la interpretación de la ley y el papel del juez, versa que las modificaciones a los conceptos de validez y vigencia, particularmente a la posibilidad de que existan normas vigentes no válidas, hacen del aplicador de normas jurídicas un vigilante de las violaciones de cualquier nivel de legalidad por parte del Estado. El juzgador se encuentra sujeto a la Constitución y, en consecuencia, se convierte en un garante de los derechos fundamentales, lo cual constituye el principal fundamento de legitimación de la actividad de los órganos jurisdiccionales, ya sean administrativos o jurisdiccionales. Es decir, la legitimidad democrática de dichos órganos no proviene de la expresión del sufragio, sino de la intangibilidad de los derechos fundamentales.

Por otra parte, resulta importante para el presente estudio el cuarto plano: la mutación de la metateoría del derecho y del papel de la ciencia jurídica, que se convierte en crítica de su objeto de estudio.

Como se mencionó al inicio del capítulo segundo, Ferrajoli señala que es necesario revisar el plano formal, con objeto de encontrar aquellos vicios del ordenamiento jurídico y proponer las correcciones necesarias para garantizar el ejercicio adecuado de los derechos. En ese sentido, la crítica interna al derecho se convierte en la tarea más importante del juez y del jurista en términos del Estado constitucional de derecho. Este punto se relaciona con la tercera alteración al modelo positivista: la de la interpretación de la ley y el papel del juez. Ello, porque la interpretación de la norma y el papel creador del juzgador son los pilares en los que descansa la crítica interna al derecho. No hay crítica interna sin interpretación y, paralelamente, la interpretación más importante es la que realiza el órgano resolutor de controversias.

Debemos recordar también que para el autor la presencia de vicios en el ordenamiento jurídico es la gran paradoja y, a su vez, es el mayor acierto del Estado constitucional de derecho. Por este mecanismo se excluyen las formas de legitimación absoluta y, en tal medida, se permite la deslegitimación del ejercicio de los poderes del Estado por violación o incumplimiento de derechos. Mediante el descubrimiento de las lagunas, antinomias y falta de plenitud del ordenamiento jurídico y el combate a éstas se puede avanzar en la construcción de un modelo garantista, en la medida en que otorgue mayores herramientas de protección de los derechos fundamentales.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 26.

Es evidente que el ámbito electoral no puede permanecer ajeno a esta corriente. En tal virtud, la revisión del marco normativo se hace necesaria para desenmascarar los vicios del ordenamiento y evitar los ejercicios arbitrarios. El ordenamiento electoral será más garantista en la medida en que otorgue mayores herramientas de protección de derechos políticos, pero no sólo de esta clase de derechos, en virtud de que se encuentran en juego otra gama de derechos no necesariamente políticos.²⁵⁵

2. Seguridad jurídica y acceso a la justicia

Si bien es cierto que uno de los principios centrales del Estado constitucional de derecho es la seguridad, también lo es que en este tipo de Estado ningún valor es permanente y superior. La única constante en el Estado constitucional de derecho, de acuerdo con Zagrebelsky,²⁵⁶ es la pluralidad de valores. En cada caso se ponderarán los valores para determinar cuál prevalece.

Lo anterior denota una transformación en el contexto de seguridad jurídica. No es factible considerar a la seguridad como único valor, y ni siquiera como un valor homogéneo, pues de lo contrario no existiría la pluralidad de principios y, por tanto, un grupo social determinado impondría su concepto de derecho y de seguridad en la sociedad. Nada más alejado del principio democrático que esto. El mismo Habermas ha sostenido: “la seguridad jurídica, que descansa en el reconocimiento de expectativas de comportamiento unívocamente condicionadas, representa, por tanto, ella misma un principio que en cada caso ha de sopesarse contra otros principios”.²⁵⁷

Es dable sostener, junto con Peczenik,²⁵⁸ la presencia de dos tipos de seguridad jurídica: una formal y otra material. La primera implica el principio de predecibilidad del ejercicio del poder público sobre la base de reglas jurídicas. Esto no es otra cosa que el principio de legalidad del Estado de derecho decimonónico con un ingrediente adicional: la predecibilidad de las

²⁵⁵ A guisa de ejemplo, el Instituto Federal Electoral conoció de asuntos vinculados con la libertad religiosa. Para mayor detalle de uno de los casos más sonados, relativo al uso de un estandarte de la Virgen de Guadalupe por el entonces precandidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, en Cárdenas Gracia, Jaime, Gracia, Alán y Nieto, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, IJ-UNAM, 2000.

²⁵⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, op. cit., p. 16.

²⁵⁷ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, op. cit., p. 291.

²⁵⁸ Peczenik, Aleksander, *Derecho y razón*, México, Fontamara, 2000, p. 134.

INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN EN MATERIA ELECTORAL 279

resoluciones de los juzgadores. El sentido material de seguridad jurídica es el que corresponde al Estado constitucional de derecho. En esta ocasión la seguridad jurídica no es una regla, no siempre se resolverá en un sentido determinado a favor de la aplicación gramatical de las normas. No, la seguridad jurídica en sentido material es el resultado de la ponderación de valores (incluyendo el de la propia seguridad) con otros elementos, a fin de que la predecibilidad de las resoluciones provenga, no ya de la letra fría de la ley, sino de principios del ordenamiento jurídico y otro tipo de cualidades morales externas a éste.

Esta ponderación y este sentido de seguridad jurídica material se justifican en el hecho de que en las sociedades complejas los ciudadanos no sólo desean saber cómo se fallará en los asuntos que presentan, sino que también desean que esa resolución sea aceptable desde un punto de vista moral. En el caso de los asuntos electorales, no sólo se requiere saber que existe la posibilidad de resultar vencedor en la contienda jurídica; se requiere asimismo saber si ese resultado será aceptado a la luz de los principios electorales y de los postulados básicos de un Estado democrático.

Aarnio menciona que, en la sociedad moderna, la certeza incluye dos elementos diferenciados: el razonamiento jurídico, que tiene que evitar la arbitrariedad, y la decisión correcta (o aceptablemente correcta). Como hemos visto, el segundo punto no es posible; por tanto, el ideal es que la decisión jurídica sea aceptable para la sociedad.

Por tal motivo, el aplicador jurídico debe elegir entre la seguridad material y la seguridad formal. La seguridad formal presupondrá la existencia de una sola respuesta correcta y responderá a un tipo de ideología determinada: el formalismo. La seguridad material no buscará el sometimiento irrestricto del derecho a la letra de la ley, precisamente porque generaría situaciones de estricto cumplimiento a la norma (seguridad formal), que pueden dar pie a estados de derecho como el nazi, en el cual las normas jurídicas debían ser aplicadas sin importar su contenido. La seguridad material no busca esto, sino compaginar la predicibilidad con otros valores morales de la democracia. Veamos ahora el caso concreto.

Del análisis del documento del Instituto Federal Electoral se desprende que 90 de las 95 quejas promovidas por partidos políticos fueron resueltas. Se trata de resoluciones que carecen de un razonamiento jurídico, en virtud de que se limitan a subsumir hechos en una causal de improcedencia. Además, adolecen de una resolución del conflicto, por lo que tampoco se trata de resoluciones correctas ni aceptables para la sociedad. En tal virtud, la

ideología formal del derecho imperante en el órgano constitucional autónomo, en lugar de servir como instrumento de seguridad jurídica lo único que proporciona es incertidumbre sobre las interpretaciones de los casos, y, en última instancia, es una denegación del derecho de acceso a la justicia. La única seguridad jurídica que existe es que el asunto no será sancionado, lo cual es desastroso. Las conclusiones que arroja este capítulo son:

1. No existe una respuesta correcta única, por lo que no necesariamente el aplicador del derecho puede llegar a resolver el asunto en un sentido correcto.
2. La aplicación del derecho no está exenta de una determinada postura ideológica.
3. La ideología puede determinarse al analizar el sentido de las resoluciones de un determinado ente.
4. La ideología imperante en el Instituto Federal Electoral es la de la búsqueda de la seguridad jurídica a costa de los derechos o de los demás valores del sistema jurídico.
5. El acceso a la justicia se logrará, en todo caso, no con el cumplimiento de un principio determinado: la protección de los derechos fundamentales.
6. Debe pugnarse por un cambio ideológico en la cultura jurídica del Instituto.

La vinculación entre seguridad jurídica y acceso a la justicia debe plantearse en otros términos: el órgano electoral no puede considerar que siempre su respuesta será correcta. Tampoco que cumplirá una determinada posición ideológica que privilegie un determinado principio en la sociedad. Por tanto, si se considera que el acceso a la justicia radica en la actualidad en el adecuado ejercicio de los derechos, y que en el ámbito electoral los derechos no son exclusivamente políticos, entonces la justicia electoral administrativa cumplirá su función si y sólo si tanto el marco normativo que fija sus pautas como el sentido de las resoluciones que se toman maximizan el ejercicio de derechos, cualesquiera que éstos sean, dependiendo del caso concreto. Esta primera parte del planteamiento se complementa de la siguiente manera: si las resoluciones de los órganos electorales logran garantizar un adecuado ejercicio de los derechos conseguirán, por un lado, la consistencia jurídica interna, y por el otro, la justificación externa, esto es, la legitimidad de los órganos electorales ante los actores políticos y sociales.

3. *Racionalidad de la administración de justicia*

Para Habermas,²⁵⁹ la racionalidad de la administración de justicia consiste precisamente en el hecho de que la aplicación del derecho pueda ser internamente consistente y a la vez fundamentarse externamente de modo racional, para garantizar la seguridad jurídica y la rectitud o corrección normativas.

El autor de la teoría de la acción comunicativa explora tres esquemas que tratan de solucionar el problema de la racionalidad de la administración de justicia: la hermenéutica, que busca en el contexto histórico, dentro de una dinámica circular, los principios que operen para proporcionar seguridad y corrección; el realismo jurídico, que opera de acuerdo con un resultado de factores externos que influyen en el proceso judicial: la actitud política, las tradiciones ideológicas, factores económicos, etcétera; y el positivismo jurídico, que apoya la legitimidad de las resoluciones judiciales en el ejercicio cerrado del sistema jurídico, exento de presiones extrajurídicas.

Para Habermas, la racionalidad de la administración de justicia opera en dos vías: desde una perspectiva de consistencia interna del derecho y desde un ámbito externo de aceptabilidad. Para la teoría del discurso, la aceptabilidad de las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en general, entre los que incluyo evidentemente al Instituto Federal Electoral, depende tanto de la calidad de los argumentos vertidos en las resoluciones como de la estructura del proceso de argumentación. Los argumentos deben ser convincentes para cualquier ser racional. He ahí el problema de legitimidad. La única legitimidad de los órganos que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales es la de razonar coherentemente sus resoluciones. La estructura del proceso de argumentación radica en el hecho de utilizar los elementos correctos en la argumentación: el respeto de las reglas, desde la perspectiva interna de las reglas positivadas, desde el ámbito externo de las reglas de fundamentación del discurso.

Si se aplica lo anterior al ámbito electoral, el órgano electoral administrativo debe seguir el mismo proceso racional en la resolución de sus controversias. En el ámbito interno mediante los procesos de ensayo-error que lo lleven a perfeccionar su andamiaje reglamentario para la resolución de las quejas. También debe buscar que la interpretación elaborada refleje fielmente el sentido de las normas jurídicas aplicables, reiterando una vez más

²⁵⁹ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, capítulo V.

que el no entrar al fondo del asunto no es aplicar el sentido de las normas jurídicas que le confirieron al Instituto Federal Electoral el carácter de garante de la legalidad y la constitucionalidad.

Desde la perspectiva externa, debe cuidarse el proceso de argumentación y las consecuencias de los argumentos empleados. La racionalidad de la administración de justicia al exterior se concretará cuando se presenten argumentos convincentes al exterior, en forma pública y abierta, y no con una dinámica de clan, que consideren las consecuencias de sus actos. Finalmente, la seguridad jurídica en sentido material se logrará al cumplir los fines de una interpretación liberal y funcional del ordenamiento jurídico y de la praxis. Estos elementos, bajo esta óptica, podrán ayudar al proceso legitimador del Instituto Federal Electoral. Tal parece que para convertirse en un órgano perfecto en la organización de las elecciones se dejó de atender la labor de controlador de la legalidad electoral en el espacio competencial administrativo.

Por tal motivo, resulta importante revisar la actuación del Instituto Federal Electoral en lo referente a sus funciones jurisdiccionales: como órgano tramitador y sustanciador de los recursos de revisión previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; como encargado de fiscalizar los recursos de los partidos y agrupaciones políticos nacionales; y, finalmente, al momento de resolver las quejas por presuntas infracciones al Código. Se trata de revisar las resoluciones tomadas por el Instituto Federal Electoral para ver si son consistentes con el derecho vigente y legítimas ante la sociedad. En este capítulo se mostró un análisis parcial del Instituto Federal Electoral: sólo la resolución de quejas y sólo en un periodo determinado. Sin embargo, es evidente que el análisis debe profundizarse. Posiblemente desde otra perspectiva los resultados serán distintos. Lo único que se pretende es dejar claro que existe un problema en el seno de la resolución de conflictos en el órgano constitucional autónomo.

La legitimidad del Instituto Federal Electoral dependerá, además de la ejemplar organización de los comicios, de la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales. Para legitimar la actuación de los órganos del Instituto es necesario clarificar los procedimientos, llegar a mayores estadios de justicia procedimental. No podemos hablar de un Estado de derecho en materia electoral si no se cumplen las funciones y los principios elementales de éste. A pesar de la transformación del sistema jurídico electoral no hay todavía un cambio en la cultura jurídica. Para lograr el apoyo y respaldo social, el Instituto Federal Electoral debe cambiar su cultura jurídica.