
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA ELECTORAL

*Francisco ENRÍQUEZ SILVA**

SUMARIO: Introducción; I. Marco constitucional y legal: A. Bases constitucionales; B. Bases legales; II. Órganos del Instituto Federal Electoral: A. Recursos de revisión, órganos competentes para conocer y tramitar; B. Denuncia administrativa, órganos competentes para conocer y tramitar; III. Perspectivas de la justicia administrativa electoral en México: A. Circunstancias actuales y metas; IV. Comentarios finales.

INTRODUCCIÓN

El concepto “acceso a la justicia” no tiene una definición fácil; sin embargo, sirve para enfocar dos propósitos básicos del sistema jurídico por el cual un individuo puede hacer valer sus derechos y/o resolver sus disputas, bajo los auspicios generales del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos y, segundo, debe dar resultados individuales o socialmente justos. Esto qué significa, que se debe obtener una solución expedita y completa por parte de las autoridades obligadas a dirimir las controversias que se les presenten, lo cual significa que todo recurrente esté en igualdad de condiciones para acceder a la justicia, por lo que, en el caso de la materia que nos atañe, es decir, la electoral, el camino a la misma debe ser confiable. Por otra parte, para la tramitación,

* Director de Normatividad y Consulta. Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral.

seguimiento y solución de conflictos se hace necesario un marco jurídico congruente con la naturaleza de los intereses que se deben tutelar y proteger.

En ese marco, cabe recordar que desde antes que se consumara la independencia de México hasta nuestros días, de manera paulatina se han logrado avances en el desarrollo de la vida política y democrática. En un inicio, no se contaba con instituciones electorales, ni con un sistema de partidos, mucho menos con leyes justas y equitativas en materia electoral, ni con tribunales que conocieran y resolvieran las anomalías e inconformidades que se presentan en el desarrollo de los procesos electorales, es decir, no existía un sistema de justicia electoral.

No fue sino hasta 1977, cuando en la normatividad comicial se hace mención de algunos medios de impugnación, entre ellos el recurso de reclamación presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra la calificación de la elección de los miembros de la Cámara de Diputados; sin embargo, en 1987 este recurso fue derogado, dando origen a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, competente para conocer de los recursos de queja y apelación, con la finalidad de dejar libre al máximo Tribunal de toda disputa política. En 1990, esta autoridad jurisdiccional cambia de denominación y naturaleza, instaurándose el Tribunal Federal Electoral como un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal. Cabe resaltar que sus resoluciones son definitivas e inatacables, es decir, que no procede recurso alguno, a *contrario sensu* de los organismos jurisdiccionales que le precedieron. Posteriormente, en 1996 este Tribunal pasa a ser parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación, con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establecen los recursos de revisión, apelación, reconsideración, juicio de inconformidad, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral y procedimiento para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Como puede observarse, las reformas que se han realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Legislación Electoral Federal, representan un avance importante que ha contribui-

do al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática del país.

En este sentido, se pasó en un breve lapso de la casi total ausencia de instrumentos jurídico-procesales para resolver las controversias o irregularidades que pudieran mostrarse en el marco del proceso electoral, a la judicialización de las cuestiones tanto de legalidad como de constitucionalidad que atañen a las elecciones, al menos en el plano federal. La razón fundamental de este cambio se debió a la necesidad de dar a los procesos electorales un grado de imparcialidad y certidumbre que solamente pueden ofrecer el derecho y las autoridades. No deja de sorprender el alto grado de legitimidad y credibilidad que han logrado las instituciones comiciales federales; sin embargo, ello no significa que la justicia electoral no pueda perfeccionarse aún más; máxime si partimos de la idea de que la justicia es una característica de un orden social.

Es así, que dada la importancia de la materia en el presente congreso y, más aún, al ser un evento internacional, se consideró pertinente exponer lo relativo a la Justicia Electoral Administrativa, la cual corresponde impartir al Instituto Federal Electoral, abordando el marco constitucional y legal, los órganos del Instituto competentes para conocer y tramitar los recursos en materia electoral de carácter administrativo, así como lo relativo a las faltas y sanciones en el ámbito comicial y las perspectivas de la justicia electoral administrativa en México.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La justicia electoral federal administrativa es una función estatal, a través de la cual se dirimen los conflictos surgidos en relación con la renovación de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como los referentes a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos. Sobra decir que en todo momento los actos de la autoridad electoral invariablemente deben sujetarse a los principios constitucionales que rigen la materia.

Por lo tanto, con la finalidad de conocer los basamentos constitucionales que sustentan la justicia electoral federal administrati-

va, es pertinente señalar que en México como en la mayor parte de los países modernos, la Constitución Política se constituye como el ordenamiento jurídico superior, en el cual se establecen las disposiciones normativas fundamentales para la convivencia social y la estructuración orgánica del Estado Mexicano, según se desprende del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer entre otros aspectos, que la propia Constitución, así como las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

A. Bases constitucionales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo segundo, fracciones III y IV, determina la existencia de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, el cual será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley; asimismo, mandata el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, además de otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

B. Bases legales

La legislación federal electoral prevé dos tipos de procedimientos en materia de justicia electoral administrativa, diferenciando entre lo que se podría denominar infracciones o faltas administrativas, que serían las cometidas en contra de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y lo que se podría definir propiamente como un recurso o medio de impugnación administrativo, el cual es regulado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que es denominado

como recurso de revisión, el cual puede ser interpuesto para impugnar los actos y resoluciones que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel local y distrital, con excepción de los de vigilancia.

Se podría establecer otra diferenciación entre los dos tipos de procedimientos administrativos que previene el código federal electoral: uno, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha denominado genérico y que se instaura por violaciones que cometan los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales, ministros de culto, autoridades federales, estatales o municipales, los notarios públicos y los extranjeros, en contra de las disposiciones del propio cuerpo legal; y otro, llamado específico o especial, que tiene que ver con las irregularidades en que puedan incurrir los partidos o agrupaciones políticas nacionales, respecto del régimen de financiamiento, así como de la fiscalización del manejo de sus recursos, de la recepción, revisión y dictamen sobre el origen, monto y destino de los mismos.

El primer procedimiento, es decir el genérico, lo regulan principalmente los artículos 264 a 272 del código comicial federal, en los cuales se establecen una serie de disposiciones que garantizan las formalidades esenciales del procedimiento, así como en el Reglamento para la tramitación de faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los Lineamientos para el conocimiento y sustanciación de los procedimientos de las faltas administrativas, establecidas en el Título antes mencionado, esto es, una vez que tiene conocimiento de la probable irregularidad, el Instituto Federal Electoral emplaza al presunto infractor, para que en un plazo perentorio conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes, es decir, el acto administrativo procedimental se le notifica y se permite a quien presuntamente cometió las faltas, el ser oído y vencido en un procedimiento, garantizando de esta forma el derecho de audiencia establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de nuestro país.

El segundo procedimiento administrativo, llamado también específico, es regulado primordialmente por el artículo 49-B, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y por el Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de

los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual establece las facultades y atribuciones de una instancia especial, denominada Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, elabora un dictamen en el que se determina la posible comisión de irregularidades respecto del origen, monto y destino de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Finalmente, resulta importante tener presente lo previsto en el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que determina la posibilidad de que un partido político solicite al Consejo General del Instituto Federal Electoral investigue las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, en donde en caso de existir evidencias que formen convicción en la autoridad electoral federal sobre las infracciones denunciadas, ésta, previo agotamiento del procedimiento respectivo, procederá a sancionar en términos de ley.

Es decir, se previene la posibilidad de solicitar a la autoridad electoral federal se investiguen los actos de otros actores políticos; sin embargo, es conveniente tener presente que estas facultades investigadoras están acotadas a su ámbito de competencia, es decir, no puede desplegar una serie de esfuerzos para integrar una especie de agencia del ministerio público, pero sí puede realizar indagatorias documentales al interior del propio organismo electoral, así como solicitarle a otro tipo de autoridades su cooperación dentro del marco de la ley.

II. ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (ÁMBITO DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO)

A. Recursos de revisión, órganos competentes para conocer y tramitar

El sistema de medios de impugnación electoral se consolida en la forma actual con las repercusiones que tuvieron las reformas consti-

tucionales del 22 de agosto de 1996 y, con la entrada en vigor de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual fue creada para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, así como para dar definitividad a los diferentes actos y etapas del proceso electoral federal.

Entre los recursos que integran el sistema de medios de impugnación, se encuentra regulado un recurso eminentemente administrativo denominado recurso de revisión.

Este recurso puede ser interpuesto por los partidos políticos en cualquier tiempo, tanto en el proceso electoral, como durante los 2 años previos a éste, contra actos y resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral y del Secretario Ejecutivo de dicha Institución, mismo que será resuelto por el superior jerárquico del órgano que haya emitido el acto impugnado.

Cabe señalar, que el Código Federal Electoral de 1987 suprimió el sistema recursal establecido en la ley anterior, creando un nuevo sistema en que incluyó entre los recursos previstos el de revisión, en contra de los actos o acuerdos de las comisiones locales electorales y de los comités distritales, con respecto a las resoluciones que dictara el Registro Nacional de Electores. A partir del ordenamiento citado, recibe la denominación de recurso de revisión.

Actualmente, en la vía administrativa, corresponde a los órganos del Instituto Federal Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y, excepcionalmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce de este recurso, cuando se presenten dentro de los 5 días anteriores al de la elección.

A través de este recurso se garantiza el cumplimiento del principio de legalidad, sobre todo de los órganos colegiados del Instituto, locales y distritales, con excepción de los de vigilancia; asimismo, se garantiza el cumplimiento del principio de definitividad en cada una de las etapas del proceso electoral, ya que establece que si bien todo acto o resolución de los órganos citados es impugnabile, ésta debe hacerse dentro del término que marca la ley de la materia.

Es importante destacar que el artículo 72 del Código Electoral vigente, señala como órganos centrales del Instituto Federal Electoral, al Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, por lo que deben

considerarse como los órganos respecto de los cuales se puede interponer el recurso de revisión. Cabe señalar, que en su momento también como órganos de la autoridad electoral, los consejos locales y distritales conocerán, en su caso, y tramitarán los recursos de revisión de los cuales tengan conocimiento.

Entre las principales reformas que ha sufrido este recurso se pueden mencionar las siguientes: El plazo de interposición cambia de 3 a 4 días; se establece su procedencia en contra de los actos del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y, se da por primera vez, la posibilidad de presentar el recurso de revisión en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, en contra de los actos o resoluciones de los órganos del Instituto, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, siempre y cuando no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo.

A efecto de catalogar dentro de los medios de impugnación al recurso de revisión, es válido calificarlo como un recurso ordinario, vertical, intermedio y administrativo.

Es ordinario porque se da en la secuela normal del proceso y, a través de él, la parte agraviada solicita del superior jerárquico, que examine todo el material del proceso, dando como resultado de esta revisión, el que confirme, modifique o revoque la resolución impugnada.

Es vertical porque quien debe resolver el recurso es diferente de quien dictó la resolución combatida y se trata de una autoridad superior a la que emitió el acto, ya que es un órgano superior del Instituto Federal Electoral quien conoce y resuelve respecto de la ilegalidad de una resolución emitida por otro órgano del mismo Instituto, jerárquicamente inferior.

Es intermedio toda vez que con su resolución no se agota la posibilidad de seguir impugnando el mismo acto o resolución materia del recurso, puesto que su resolución no tiene el carácter de definitiva e inatacable, debido a que en contra de la misma procede el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral, es decir, el fin del recurso de revisión siempre será el fallo dictado en el recurso de apelación, a menos que las partes estén de acuerdo con lo resuelto en la revisión.

Finalmente, el recurso de revisión es administrativo porque quien lo conoce y resuelve es un órgano de carácter administrativo, toda vez que en el procedimiento contencioso electoral administrativo, las instancias o impugnaciones se presentan, sustancian y resuelven por los propios órganos electorales administrativos, que son los encargados de la dirección, administración y vigilancia del proceso electoral, sin que constituya una excepción a esta regla los casos en que existe conexidad con un juicio de inconformidad, pues no debemos interpretar que se trata de un recurso jurisdiccional por sí mismo, ya que en estos casos solamente se le considera parte del juicio de inconformidad si está vinculado con éste y se señala conexidad, pues de lo contrario el recurso de revisión se archivaría como asunto total y definitivamente concluido.

B. Denuncia administrativa, órganos competentes para conocer y tramitar

En materia de irregularidades, el derecho electoral federal mexicano se ocupa de sancionar éstas, a través de tres sistemas fundamentales, a saber:

- a) El sistema disciplinario;
- b) El sistema de nulidades, y
- c) El sistema penal.

Es el sistema disciplinario, el que para efectos de la presente exposición nos interesa, el cual, a la vez puede subdividirse atendiendo al ente infractor en cinco subsistemas:

- a) El que comprende a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y organizaciones de observadores;
- b) En el que están comprendidos los extranjeros, ministros de culto religioso y notarios;
- c) En el que están contempladas las autoridades encargadas de la organización de los procesos federales;
- d) En el que están incluidos los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y
- e) El que incluye a las autoridades federales, estatales y municipales distintas de las mencionadas en los incisos precedentes.

En razón del enfoque de esta presentación, únicamente se abordará lo relativo al inciso a), es decir, lo referente a los partidos y

agrupaciones políticas nacionales, observadores y organizaciones de observadores.

Un primer tipo de procedimiento es el denominado genérico, que corresponde a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y sus organizaciones; está previsto fundamentalmente en el artículo 270, en relación con los numerales 264, párrafos 1 y 2 y 269 del Código Electoral, por cualquier tipo de infracción administrativa que no se relacione con alguna violación a las disposiciones jurídicas que regulan los recursos que reciban los partidos políticos y su destino; es decir, lo relativo a la fiscalización de los recursos de las citadas organizaciones, en principio, está excluido de este procedimiento genérico, que comprende tres etapas:

- Primeramente sería la de integración del expediente, la cual comienza cuando se presenta una queja ante la Junta General Ejecutiva, sobre una presunta irregularidad o infracción administrativa que sea susceptible de ser sancionada, o cuando algún órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticia, con motivo del ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas, de que se ha cometido una irregularidad por parte de un partido o agrupación política, observador o agrupación de observadores, o bien, cuando el Consejo General requiera a la propia Junta General Ejecutiva que investigue las actividades de algún partido o agrupación política, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática —en principio, siempre y cuando no se trate de la materia relativa a fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas—, y concluye en el momento en que se formule el dictamen por parte de la Junta General Ejecutiva.
- La segunda etapa de este subsistema disciplinario, inicia con el sometimiento del dictamen preparado por la Junta General Ejecutiva a la Comisión de Proyectos de Dictamen o Devolución y al Consejo General, para que éste determine lo que en derecho proceda y finaliza con el acuerdo del propio Consejo General que recaiga al mismo dictamen.
- Finalmente, la tercera etapa se resume en la ejecución o aplicación de la sanción que, en su caso, hubiere acordado imponer el referido Consejo General.

El segundo tipo de procedimiento, que se ha identificado como específico, es aquel cuyo desarrollo, análisis y formulación del dic-

tamen, corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por infracciones en materia de financiamiento, previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sobre el particular, cabe puntualizar que de la lectura de las sentencias que ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el tema, revela que este procedimiento se refiere exclusivamente a aquellos casos en que con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos (las agrupaciones políticas únicamente están constreñidas a presentar los informes anuales), la Comisión de Fiscalización advierte alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja.

Para dilucidar la cuestión planteada, el Tribunal Electoral acudió a la interpretación sistemática y funcional de los preceptos 2, 40, 49-B, 131, 270 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presente una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos.

Así, de la lectura de los preceptos 40 y 49-B, en relación con los artículos 270 y 272 del Código Federal Electoral, se desprende un tercer procedimiento diverso a los que fueron comentados, genérico y específico, para desahogar el tipo de quejas que nos ocupan.

El artículo 49-B, párrafo 4, de la legislación en comento, establece que las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la Comisión correspondiente, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen; disposición que claramente establece la posibilidad de quejarse por irregularidades relacionadas con el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas; sin embargo, no prevé algún procedimiento para tramitar dicha queja.

Empero, la disposición aludida no debe analizarse de forma aislada, sino que debe ubicarse dentro del contexto en que se encuen-

tra, en el caso, en el párrafo 2, del propio precepto 49-B, que dispone que la Comisión de Fiscalización tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos y agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley; solicitar a éstos, cuando lo consideren conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas y ordenar visitas de verificación a tal clase de entes, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes. De donde se obtiene que el precepto últimamente indicado, faculta a la citada Comisión de Fiscalización, para fiscalizar en todo momento los recursos que manejan los partidos y agrupaciones políticas, es decir, antes o después de la rendición de los informes anuales o de campaña, conclusión que se corrobora con el hecho de que el diverso artículo 49-A, es el que establece un procedimiento específico para la presentación y revisión de estos informes; lo que significa que con base en estas atribuciones, la autoridad fiscalizadora, oficiosamente, debe vigilar el manejo de los recursos de las entidades de interés público citadas y, cuando lo considere conveniente, solicitarles rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.

Pero la actividad de fiscalización del órgano especializado del Instituto Federal Electoral, no culmina con el ejercicio de las facultades ya mencionadas, consistentes en revisar los informes anuales y de campaña o indagar en el procedimiento relativo esa rendición oficiosamente cuando estime que están cometiendo irregularidades en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, sino que también el ordenamiento jurídico aplicable, contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas, puedan ser de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, como expresamente se contempla en el párrafo 4 del propio artículo 49-B y también lo permite el diverso 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ciertamente, el citado artículo 40 también faculta a los partidos políticos para que, con base en elementos de prueba, soliciten al Con-

sejo General se investiguen las actividades de otros partidos o agrupaciones políticas cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, puesto que una de las obligaciones fundamentales de los partidos y agrupaciones políticas, es precisamente acatar las disposiciones legales sobre restricciones a su financiamiento; de modo que si la acusación consiste precisamente en que no se respetaron dichos mandatos, de llegar a comprobarse, constituiría un incumplimiento de sus obligaciones que ameritaría sancionarse, porque el Estado y la sociedad están interesados en la observancia de la ley, máxime cuando se trata de hechos que transgreden los principios de igualdad y transparencia en la contienda por alcanzar el poder político. Y si bien la norma aludida omite establecer un procedimiento para hacer efectiva la facultad consignada, ello, en modo alguno, puede provocar su inobservancia, ya que debe aplicarse dentro de un contexto en donde opere o sea eficaz.

El trámite que se sigue para hacer efectiva la queja debe obtenerse, en la medida que se explicará, del procedimiento genérico establecido por el artículo 270 de la ley de la materia, que es el que puede servir como punto de referencia y base para lograr uno que satisfaga las expectativas de la denuncia motivo de este recurso; aunque no como fue descrito dicho procedimiento en líneas anteriores, que se reduce, como se recordará, a establecer que una vez que la autoridad tenga conocimiento de alguna irregularidad, se emplazará al partido o agrupación política presuntamente responsable para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; las que sólo podrán ser documentales (públicas y privadas), técnicas, pericial contable, presuncionales e instrumental de actuaciones, las cuales deberán ser exhibidas junto con el escrito con el que se comparezca ante la autoridad, pues las aportadas posteriormente no serán tomadas en cuenta para la integración del expediente. La autoridad substanciadora puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto, y una vez concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formula el dictamen correspondiente, el cual conjuntamente con el proyecto de resolución se somete a la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Es indudable que el procedimiento descrito limita a la autoridad a solicitar la información y documentación con que cuentan las instancias competentes del propio Instituto, lo que en ocasiones impide desahogar denuncias, razón por la que la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse ni limitarse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, puesto que su naturaleza pone de manifiesto que, en realidad, no se trata de un procedimiento en el que la autoridad resolutora sólo asume el papel de un juez entre dos contendientes, sino que su quehacer, dada la naturaleza propia de la queja, implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga para apoyarse en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la veracidad de las afirmaciones contenidas en la queja; de ahí que se requiere de un procedimiento más abierto que el consignado en el artículo 270, en los términos que se establecerán más adelante, es decir, que la autoridad debe extender sus facultades para desplegar acciones y recurrir a vías que respondan al cumplimiento de los principios rectores de la materia.

Una vez presentada la denuncia en los términos que autorizan los preceptos legales citados y recibida por la Comisión de Fiscalización, se estima que por la trascendencia que implica una queja, antes de emprender el procedimiento administrativo previsto por el artículo 270, con los matices correspondientes que luego se precisarán, la autoridad fiscalizadora debe analizar los hechos motivadores de la denuncia, con el fin de constatar que sean razonablemente verosímiles y susceptibles de constituir una irregularidad sancionada por la ley, así como para verificar, en caso de que hubiera adjuntado pruebas, su idoneidad y eficacia, para contar, cuando menos, con indicios suficientes que hagan presumir la realización de las conductas denunciadas, pues si se llegase a presentar una denuncia de hechos inverosímiles, o que siendo ciertos carecen de sanción legal, no se justificaría el inicio de un procedimiento, como tampoco cuando los hechos materia de la queja, carecen de elemento alguno, aun con valor indiciario, que los respalde.

Sin duda, la frontera de la carga de la prueba que la ley atribuye al denunciante, consiste en satisfacer los requisitos mínimos enunciados; en otras palabras, no debe llegar al grado de atribuirle esa carga procesal para demostrar fehacientemente los extremos de su pretensión, pues por la naturaleza de gran parte de los hechos gene-

radores de quejas sería prácticamente imposible para un partido político acreditar dichos hechos en que sustenta su denuncia, en tanto que las pruebas ofrecidas con su escrito inicial, en la mayoría de los casos, se encuentran en manos de autoridades o dependencias gubernamentales, como son, por citar sólo algunas, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Cámara de Diputados, Procuraduría General de la República y del Distrito Federal; por lo que siendo del conocimiento público que las dependencias o autoridades mencionadas están impedidas legalmente para proporcionar documentos a particulares, atribuirle al denunciante la carga procesal de acreditar plenamente los hechos en que sustenta las afirmaciones atinentes, haría nugatoria la facultad atribuida por la ley de la materia a los partidos para denunciar presuntas irregularidades cometidas por sus similares; además de que iría en contra del espíritu de la ley de transparentar los ingresos y egresos de los entes mencionados.

Incluso, en aras de la seguridad jurídica de que gozan los gobernados, incluidas las personas morales que pueden ser objeto de la denuncia, nada impide que con base en los elementos que se hubieran adjuntado a la queja, la autoridad fiscalizadora, con las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, en relación con el 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indague y verifique la certeza y veracidad de los hechos, para lo cual podrá requerir la información que le sea útil, de modo que si como resultado de una investigación preliminar, llega a la conclusión de que los hechos y las pruebas no reúnen los requisitos mínimos anotados, es decir, que sean hechos creíbles y sustentados en algún elemento que revele su posible realización, proponga al Consejo General su desechamiento de plano; ello, con independencia de que, en el supuesto de que estimara la configuración de la comisión de un ilícito que fuese competencia de autoridad diversa a la electoral, procediera a hacerlo de su conocimiento para los efectos conducentes, como lo puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de ello.

En cambio, si realizada la indagatoria descrita, la Comisión de Fiscalización constata o reúne los indicios suficientes que hagan suponer la probable comisión de la irregularidad imputada, entonces, válidamente, puede emprender el procedimiento disciplinario contemplado en el artículo 270 de la ley electoral, en el entendido de que para la integración del expediente, la autoridad sustanciadora no

sólo puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias del propio Instituto, sino que puede hacer uso de las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, con relación a los artículos 2 y 13 de la ley de la materia, que establecen que las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, quienes están obligadas a proporcionar los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones.

Con base en tales facultades, la autoridad electoral puede requerir a dichas autoridades de los informes o certificaciones de hechos que puedan esclarecer la irregularidad denunciada, desde luego, con irrestricto respeto a la garantía de audiencia del investigado, con lo que se colma la finalidad de la fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas que el legislador confió a la Comisión de Fiscalización, porque a través de ese control las normas jurídicas pretenden la transparencia del debido ejercicio de los recursos de los partidos e igualar las condiciones equitativas de competencia por el poder político; habida cuenta que, sobre tal temática, no está por demás dejar asentado que las únicas pruebas que no podría admitir el respectivo procedimiento, serían la testimonial y la de posiciones, así como las que fueran contra la ley, la moral y las buenas costumbres, cuya prohibición surge como un principio general de derecho en todas las legislaciones y que posteriormente recoge el derecho positivo.

III. PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ELECTORAL EN MÉXICO

A. Circunstancias actuales y metas

El Instituto Federal Electoral, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, se ha ganado la confianza y credibilidad de la ciudadanía y de los participantes en la contienda comicial, producto de una serie de esfuerzos institucionales para garantizar una actuación imparcial, totalmente ajena a los intereses particulares de los actores en la lucha por alcanzar o mantener el poder público.

Dicha actitud, aunada a una constante profesionalización de su personal, han hecho posible que los actos que realizan sus diferentes órganos se apeguen con un alto grado de eficacia a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, lo cual ha provocado que la interposición de recursos de revisión en contra de los acuerdos y resoluciones que emiten, hayan disminuido y, en su caso, las sentencias que dictan los órganos superiores de la propia institución, así como las que recaen por parte de los órganos jurisdiccionales a éstas, por lo general confirman la legalidad de los actos de la autoridad electoral federal.

Ahora bien, respecto de las infracciones administrativas se presenta un fenómeno inverso al del recurso de revisión, es decir, a partir de la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y después de haber regulado la celebración de tres procesos electorales, la presentación de las denuncias por faltas a las disposiciones de la legislación federal han aumentado considerablemente; sin embargo, esto no debe interpretarse como un reflejo de la comisión de un mayor número de irregularidades por parte, principalmente, de las agrupaciones y los partidos políticos, sino al contrario, como muestra de una mayor confianza de los actores políticos en la autoridad electoral, como instancia eficiente para resolver las quejas que le son presentadas.

Actualmente, los actores políticos que son partícipes en los procesos electorales federales, e inclusive en el ámbito internacional, reconocen en la autoridad electoral federal, un árbitro imparcial que imparte justicia administrativa en términos establecidos por la ley, y bajo los fines y atribuciones conferidas por la misma, consecuentemente, ajustándose invariablemente al principio de legalidad.

En este contexto, el reto para el Instituto Federal Electoral en materia de justicia electoral administrativa, no sólo tiene que ver con la capacidad y profesionalismo del personal que sustancia y tramita el recurso de revisión y los procedimientos administrativos de queja o fiscalización, sino en especial en la búsqueda permanente de crear una conciencia política que asuma el cumplimiento de las normas constitucionales y legales como la única vía para acceder a los cargos de elección popular, entendiendo que la revocación de decisiones y de actos de un órgano de la institución electoral, así como la imposición de sanciones a los actores políticos,

constituyen formas que deberían evitarse, privilegiando la observancia de la ley comicial.

IV. COMENTARIOS FINALES

La exigencia de las sociedades modernas de una mayor democratización, de respeto a los derechos humanos y de una mayor libertad han modificado las reglas electorales. Ya no es suficiente que la democracia se refiera en exclusiva al voto o a la reglamentación de los procesos comiciales para la elección de los gobernantes. La legitimidad de un proceso electoral tiene que satisfacer otros requerimientos más complejos y amplios. Tres cuestiones centrales ocupan el tema: el Estado democrático, los derechos humanos y el derecho electoral. En el ámbito de ésta última, la justicia electoral es la aspiración al cumplimiento de las normas que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes. Su conceptualización es importante en tanto permite conocer los alcances y límites de una materia, cuyo desarrollo está en proceso y se enriquece con las aportaciones cotidianas de la vida política y que se vincula con la materia en comento.

No cabe duda, que una de las reformas más importantes que se han dado en el ámbito electoral es la de 1996, ya que con ella se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento constitucional y legal, buscando obtener una mayor equidad en la contienda comicial, así como una mejor distribución e impartición de la justicia administrativa y jurisdiccional; de una forma más especializada, justa, equitativa y objetiva, lo que se logró con la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La modernidad en la materia electoral se ha dado en relación con la justicia electoral, la cual ha transitado de un control puramente administrativo en el desarrollo del proceso electoral y una calificación política de los comicios; pasando por una discreta intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, avanzando hacia la creación de una jurisdicción administrativa-contenciosa con un Tribunal autónomo, hasta el establecimiento de un control constitucional de la materia.

La función del Instituto Federal Electoral en este aspecto es de suma importancia, debido a que es a través de él, cuando se va a dar el primer contacto con la justicia, pasando a la intervención jurisdiccional si es necesario.

Finalmente, consideramos que nuestro país se encuentra en un proceso de democratización en su vida política, con una participación de los actores políticos más activa, con el compromiso de cumplir con las obligaciones encomendadas a los mismos y con la convicción de que la equidad e igualdad en las contiendas electorales son requisitos indispensables y que la adopción del principio de legalidad como solución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos y resoluciones electorales es la única vía efectivamente democrática.