

**GÉNESIS  
DEL PROCEDIMIENTO  
ESPECIAL ABREVIADO  
ANTE EL INSTITUTO  
FEDERAL ELECTORAL.**

Entre la legalidad y la justicia

**ALEJANDRO MADRAZO LAJOUS**

Nota introductoria

Héctor Daniel García Figueroa





# 40

SERIE COMENTARIOS  
A LAS SENTENCIAS  
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

## GÉNESIS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL ABREVIADO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Entre la legalidad y la justicia

COMENTARIOS A LA SENTENCIA  
SUP-RAP-17/2006

*Alejandro Madrazo Lajous*

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

*Héctor Daniel García Figueroa*

342.76539  
M3154g

Madrazo Lajous, Alejandro.

Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral : entre la legalidad y la justicia / Alejandro Madrazo Lajous; nota introductoria a cargo de Héctor Daniel García Figueroa. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

57 pp; + 1 CD-ROM .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 40)  
Contiene sentencia SUP-RAP-17/2006.

ISBN 978-607-708-085-5

1. Actos anticipados de campaña. 2. Propaganda política. 3. Propaganda electoral. 4. Televisión en la política. 5. Medios de comunicación – campañas electorales 6. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias. I. García Figueroa, Héctor Daniel. II. Serie.

## **SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

Edición 2011

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, DF, CP 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-085-5

Impreso en México

## Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

## Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez



## CONTENIDO

Presentación .....	9
Nota introductoria .....	11
Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia .....	15

## SENTENCIA

SUP-RAP-17/2006 .....	Incluida en CD
-----------------------	----------------



El doctor Alejandro Madrazo Lajous, reconocido académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), analiza en este número de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral un caso de enorme trascendencia en el terreno del derecho electoral contemporáneo: el nacimiento del proceso especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral (IFE), que a la sazón daría origen al actual procedimiento especial sancionador. El eje del análisis es la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) clasificada con la clave SUP-RAP-17/2006.

El acto reclamado en dicha sentencia se refería a la determinación del Consejo General del IFE de no aprobar un acuerdo del 15 de marzo de 2006, por el que se ordenaba a la coalición “Alianza por México” (integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México) que retirara dos promocionales que estaban siendo transmitidos por radio y televisión, que aparentemente violentaban disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El recurso fue promovido por la coalición “Por el bien de todos”, conformada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, en el marco de la elección federal de 2006, en la que se elegiría presidente de la República. Los promocionales asociaban al candidato presidencial de esta coalición con dos funcionarios del gobierno del Distrito Federal y un asambleísta que habían sido denunciados públicamente por actos de corrupción.

En su comentario, el doctor Madrazo describe de manera muy general los aspectos más importantes del caso que originó la resolución del TEPJF, para poner al lector en antecedentes. La segunda sección tiene una enorme carga argumentativa, pues

en ella expone los razonamientos esgrimidos por la parte actora y la autoridad responsable, es decir la coalición “Por el bien de todos” y el Consejo General del IFE. El tercer apartado concentra las principales premisas de la sentencia sometida a análisis y resalta el hecho de que los magistrados de la Sala Superior hayan identificado la necesidad de implementar un “procedimiento legal específico que no se agote en la imposición de una sanción (...), sino que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado (...)”.

En la siguiente sección, el autor realiza un somero análisis complementario acerca de dos sentencias que, a su juicio, consolidaron este procedimiento especial abreviado, la SUP-RAP 031/2006 y la SUP-RAP-034/2006. Su postura se torna un tanto más crítica al momento de profundizar su estudio desde una perspectiva teórica, con base en algunos planteamientos de Kelsen y, sobre todo, de Ferrajoli.

Al final, el autor ofrece un epílogo en el que destaca la aportación que el TEPJF hizo a la vida electoral con esta sentencia, que sugiere la adopción de un procedimiento especial abreviado, un modelo que posteriormente sería retomado por el legislador para ser incorporado formalmente a la normatividad electoral en la reforma gestada entre 2007 y 2008.

Aun cuando la resolución analizada por Madrazo no es reciente, su disertación en este número de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral resulta indispensable para identificar los orígenes del actual procedimiento especial sancionador, una figura, como sostiene el autor, de creación originalmente jurisdiccional.

La instauración de este procedimiento especial representa un ejemplo de equilibrio y complementariedad de los poderes de la Unión, aunque al final, como siempre, la mejor valoración será la del lector.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

## NOTA INTRODUCTORIA

SUP- RAP-17/2006

*Héctor Daniel García Figueroa\**

La potestad sancionadora administrativa<sup>1</sup> surgió en el Estado moderno a partir de que se instauraron los “alcaldes de barrio” en la Instrucción del 21 de octubre de 1768, Novísima Recopilación, ley X, título XXI, libro III, a cuya autoridad se le confirió la atribución de exigir multas sin necesidad de apoyarse en juzgados o tribunales.

Sin embargo, se puede ubicar la potestad sancionadora en materia electoral en nuestro país a partir de 1918, con la expedición de la Ley para la Elección de Poderes Federales. En este ordenamiento se precisó que las infracciones que no estuviesen penadas por disposición prevista en esa normatividad se sujetarían a las normas del Código Penal del Distrito Federal, y que las sanciones que podían imponer los jueces de distrito eran de orden pecuniario, privativas de libertad y de suspensión de derechos (capítulo I, título X, libro III).

En 1963, esta potestad sancionadora en la materia electoral se confirió a una autoridad distinta de los jueces penales, debido a que en la Ley de Reformas y Adiciones se precisó que la Secretaría de Gobernación, previa garantía de audiencia, podía

---

\* Secretario de estudio y cuenta adscrito a la Ponencia del magistrado Constanancio Carrasco Daza.

<sup>1</sup> Atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de imponer sanciones a particulares, a los funcionarios que infrinjan sus disposiciones o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgredan sus mandatos o desconozcan sus prohibiciones. Véase Ossa (2000, 126).

cancelar temporal o definitivamente el registro de un partido político nacional cuando éste hubiese postulado candidatos a una elección federal y habiendo obtenido el triunfo acordase que el candidato electo no se presentara a desempeñar el cargo (artículo 151).

En 1977 se expide la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales, que facultó a la Comisión Federal Electoral para cancelar el registro de un partido político, siempre y cuando se garantizara el derecho de defensa. Sin embargo, independientemente de esto, fue el Código Federal Electoral de 1987 el que determinó que los delitos y sanciones en la materia serían impuestos por los jueces (artículo 340 y siguientes).

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral como autoridad autónoma, independiente y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, con la atribución de instaurar los procedimientos para conocer las infracciones de los partidos políticos (artículos 38 y 39 del Cofipe) y, una vez acreditada la irregularidad, comunicarla a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para que dicha autoridad jurisdiccional impusiera la multa correspondiente.

La reforma constitucional de 1996 otorgó al IFE la competencia para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales y a los observadores electorales. Como una consecuencia de esta reforma constitucional, el Consejo General del IFE aprobó los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, así como el Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas, establecidos en el título quinto del libro quinto del Cofipe.

Con base en estas reformas constitucionales y legales, el 13 de marzo de 2006, la coalición “Por el bien de todos” solicitó al secretario general del Consejo General del IFE que se incluyera en el orden del día de la sesión extraordinaria, a celebrarse el

15 de marzo de ese año (2006), el punto relativo al proyecto de acuerdo por el que se ordenó a la coalición “Alianza por México” que retirase aquellos promocionales que transmitió en radio, televisión e internet que no cumplieran con lo ordenado por la Constitución federal y el Cofipe, proyecto que decidió rechazar el Consejo General del IFE.

Inconforme con esa determinación, la coalición “Por el bien de todos” interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF, que fue registrado en el expediente SUP-RAP-17/2006.

La Sala Superior del TEPJF sustanció y resolvió este recurso de apelación<sup>2</sup> y, a través de una interpretación, estableció la instauración de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del Código Federal Electoral, más expedito y con ciertas peculiaridades, en el que se respeta la garantía de audiencia del denunciado.

A partir de dicho criterio, la Sala Superior del TEPJF aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia 12/2007:

Coalición “Por el bien de todos” vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral. PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO. El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral

---

<sup>2</sup> Decisión por mayoría de seis votos, con el voto en contra del magistrado Fuentes Cerda, quien compartió el criterio de la resolución en el sentido de que la autoridad administrativa electoral poseía atribuciones suficientes para conocer y resolver sobre los hechos planteados, pero consideró que el Consejo General podía ejercer válidamente sus atribuciones mediante la emisión de un acuerdo, sin que ello implicase afectación alguna a la garantía de audiencia.

respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

Este criterio de la Sala Superior del TEPJF fue considerado por el legislador federal en la reforma electoral constitucional y legal de 2007 y 2008, debido a que el Cofipe, en el libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, en los artículos 367 al 371, estableció el procedimiento especial sancionador, cuya finalidad es determinar de manera expedita la existencia y responsabilidad en materia administrativa electoral cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en el Cofipe; se violen disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos; constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, y por irregularidades e incumplimientos sobre las prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión.

**GÉNESIS  
DEL PROCEDIMIENTO  
ESPECIAL ABREVIADO ANTE  
EL INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL.**  
Entre la legalidad  
y la justicia

*Alejandro Madrazo Lajous\**

EXPEDIENTE  
SUP-RAP-17/2006

Sumario: I. Antecedentes del SUP-RAP-17/2006; II. Descripción de los principales argumentos de la parte actora y de la autoridad responsable; III. Argumentos de la sentencia del procedimiento SUP-RAP-17/2006; IV. Consolidación del procedimiento especial abreviado: SUP-RAP 031/2006 y SUP-RAP-034/2006; V. Comentario; VI. Epílogo, VII. Fuentes consultadas.

SERIE

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Yale, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Quisiera agradecer a la doctora Catalina Pérez Correa González y a la licenciada Estefanía Vela Barba por sus comentarios al borrador de este texto.

## I. Antecedentes del SUP-RAP-17/2006

*Autoridad responsable:* Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante, IFE). *Acto reclamado:* La determinación del Consejo General del IFE de no aprobar el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Coalición ‘Alianza por México’ que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” (en adelante, el acuerdo) del 15 de marzo de 2006, tomada en sesión extraordinaria del referido Consejo.

### **Antecedentes**

Durante la campaña presidencial de 2006, la coalición “Alianza por México” transmitió por radio, televisión e internet dos promocionales o *spots* en los que se asociaba a Andrés Manuel López Obrador con dos funcionarios del Gobierno del Distrito Federal y un legislador local (Gustavo Ponce, Carlos Imaz y René Bejarano) públicamente vinculados con actos de corrupción, y en los que le imputaba el hábito de mentir, retándolo a debatir públicamente.

El 13 de marzo de 2006, la coalición “Por el bien de todos” solicitó al secretario general del Consejo General del IFE la inclusión en el orden del día de la sesión extraordinaria a celebrarse el 15 de marzo de 2006, un proyecto de acuerdo del Consejo General en el que se ordenaría a la coalición “Alianza por México” retirar los *spots* mencionados por no cumplir con la Constitución y el Cofipe. El 15 de marzo, en la sesión extraordinaria, el Consejo General del IFE rechazó por unanimidad de votos el proyecto de acuerdo referido. En contra de este rechazo, la coalición “Por el bien de todos” interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, que fue tramitado como SUP-RAP-17/2006.

## II. Descripción de los principales argumentos de la parte actora y de la autoridad responsable

### Principales argumentos de la parte actora

Los principales agravios planteados por la coalición “Por el bien de todos”, referidos en la sentencia SUP-RAP-17/2006, fueron los siguientes:

a) Al no adoptar el acuerdo, el Consejo General del IFE incumplió las siguientes obligaciones a su cargo, establecidas en el Cofipe:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral (Cofipe, artículo 73).
- Velar por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en todas las actividades del instituto. (Cofipe, artículo 73).
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego al Cofipe y cumplan con sus obligaciones. (Cofipe, artículo 82, párrafo 1, inciso h).

b) El Consejo General realizó una indebida interpretación de la atribución que le es conferida en el artículo 82, párrafo 1, fracción z del Cofipe, la cual le otorga la facultad de “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas” sus propias atribuciones.

Esto es, debido a que también podía hacerlo por vía de un acuerdo administrativo, el Consejo General del IFE actuó indebidamente al considerar que sólo mediante un “procedimiento sancionador” podía ejercer las facultades encomendadas.

Por lo anterior, violó el principio de justicia pronta contenido en el artículo 17 constitucional. También sostuvo que la difusión de promocionales en medios masivos de comunicación que incumplan con la normatividad electoral deben impedirse mediante

el procedimiento sancionador (establecido en el artículo 270 del Cofipe). De aceptarse esta posición, aseveró la parte actora, podría provocarse un daño irreparable al proceso electoral por afectarse los principios de equidad e igualdad, el principio del voto libre y, en general, las condiciones de la elección, sin que tales violaciones tuvieran un remedio oportuno. Específicamente, la coalición “Por el bien de todos” afirmó que los plazos establecidos en el Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas, contenido en el título quinto del libro quinto del Cofipe, son tan amplios que de intentarse esa vía la consecuencia sería dejar sin efecto la facultad del Consejo General de velar por el cumplimiento de la legislación electoral y garantizar el cumplimiento de los principios expresados en el artículo 41 constitucional.

La coalición actora sostuvo que resultaba aplicable el criterio de la Sala Superior<sup>3</sup> que consideró un sinsentido pretender que la autoridad electoral sólo contara con facultades para sancionar la conducta ilegal, pues quien la realiza bien puede hacer un cálculo positivo al ponderar entre el beneficio que le trae incurrir en la conducta ilegal y la sanción que le resultará aplicable a la postre.

El argumento del Consejo General del IFE, consistente en sostener que la aprobación del acuerdo propuesto hubiese violado las formalidades esenciales del procedimiento es, para la coalición “Por el bien de todos”, falso, ya que cumple con las formalidades esenciales del procedimiento.

---

<sup>3</sup> La tesis invocada por la coalición apelante lleva el rubro “Campañas electorales. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano tiene atribuciones para hacerlas cesar o modificarlas si con ellas se violan los principios de legalidad o igualdad en la contienda”.

## Principales argumentos de la autoridad responsable

Los argumentos del Consejo General del IFE para sustentar su negativa a aprobar el acuerdo se pueden conocer a través de la síntesis que la sentencia del TEPJF realiza de los argumentos de la Coalición Por el Bien de Todos. En ellos, el Consejo General del IFE consideró:

- a) Que el procedimiento adecuado para resolver el asunto sometido a su consideración no era la emisión de un acuerdo, sino la tramitación de un procedimiento sancionador, conforme al artículo 270 del Cofipe.
- b) Que el ejercicio de las facultades que le son atribuidas y que fueron invocadas por la coalición “Por el bien de todos” debía ser mediante el procedimiento sancionador mencionado.
- c) Que de aprobarse el proyecto del acuerdo podrían haberse violado las formalidades esenciales del procedimiento, afectando los derechos de la coalición “Alianza por México” sin satisfacer los requisitos procesales constitucionalmente consagrados.

### III. Argumentos de la sentencia del procedimiento SUP-RAP-17/2006

En la sentencia del 5 de abril de 2006, la Sala Superior del TEPJF (en adelante Sala Superior) estimó parcialmente fundados los argumentos de la coalición “Por el bien de todos”. Por una parte consideró, junto con la coalición quejosa, que: a) efectivamente el IFE cuenta con las atribuciones suficientes para conocer y resolver la cuestión que le fue planteada, y b) que el procedimiento sancionador contemplado en el artículo 270 del Cofipe no es la vía idónea para ello. Por otra parte, consideró, a diferencia de la quejosa, que efectivamente resultaba necesario

satisfacer las formalidades esenciales del procedimiento en la resolución de las cuestiones planteadas y que ello no ocurriría con la mera aprobación del acuerdo.

La Sala Superior del Tribunal basó su decisión en las consideraciones que a continuación se sintetizan:

Uno: El Consejo General del IFE cuenta con facultades tanto explícitas como implícitas.

Las *facultades explícitas* del Consejo General del IFE son aquellas expresamente conferidas por la legislación vigente. En el caso interesan, de entre las muchas del Consejo General del IFE, las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, velando que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad rijan el actuar del IFE (Cofipe, artículo 73, párrafo 1).
- Vigilar que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se apeguen al Cofipe en su actuar (Cofipe, artículo 82, párrafo 1, inciso h).
- Requerir a la Junta General Ejecutiva para que investigue hechos que afecten los derechos de los partidos o el desarrollo del proceso electoral (Cofipe, artículo 82, párrafo 1, inciso t).

Además de las facultades explícitas, el Consejo General cuenta con facultades implícitas, necesarias para *hacer efectivas* las explícitas (Cofipe artículo 82, párrafo 1, inciso z). En el caso particular, para poder hacer efectivas las *facultades explícitas* referidas (vigilar el cumplimiento de la normatividad constitucional, velar por los principios rectores en materia electoral, vigilar que partidos y agrupaciones políticas se ciñan a la normatividad electoral y requerir la investigación de hechos que vulneren derechos de los partidos o afecten los procesos electorales), la Sala Superior estimó que se requería de las *facultades implícitas* de prevenir o

corregir la comisión de conductas ilícitas y adoptar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral.<sup>4</sup> También precisó cómo deben entenderse, en general, la existencia y la extensión de las facultades implícitas:

En primer lugar, (...) las facultades implícitas no son autónomas sino que dependen de la facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existirían. Una facultad implícita tiene el propósito de hacer efectiva una facultad expresa o explícita (SUP-RAP-17/2006, 13).

Esto es, la facultad implícita debe instrumentar el ejercicio de una facultad explícita. Además, debe ser entendida como un *medio* para un *fin*: el efectivo ejercicio de la facultad explícita. En consecuencia, la existencia y la extensión de la facultad implícita se subordinan al fin, en tanto que deben limitarse a aquellas medidas necesarias para alcanzarlo.

En segundo lugar, sin el reconocimiento y ejercicio de estas facultades implícitas, las atribuciones o facultades expresas conferidas a la autoridad electoral, en ciertos casos, podrían dejar de ser funcionales, y por lo tanto, resultarían inaplicables en un caso concreto (SUP-RAP-17/2006, 13).

---

<sup>4</sup> El texto de la sentencia hace referencia a "la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas, así como tomar las medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico válido y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral", refiriéndose a una sola facultad. (SUP-RAP-17/2006, 13). En realidad, como se desprende del texto citado, la Sala Superior refiere al menos dos facultades distintas: a) la de prevenir o corregir conductas ilícitas y b) la de tomar medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y garantizar el debido desarrollo del proceso electoral. Más aún, en todo rigor, habría que reconocer que la Sala Superior hace referencia a cuatro facultades distintas: a) prevenir conductas ilícitas, b) corregir conductas ilícitas, c) tomar medidas pertinentes para restaurar el orden jurídico y d) tomar medidas pertinentes para garantizar el debido desenvolvimiento del proceso electoral.

En otras palabras, la facultad implícita debe ser *necesaria* para la efectiva existencia de la facultad explícita, al menos en ciertos casos.

Finalmente:

En tercer lugar, en un Estado constitucional democrático de derecho no es válido que los órganos jurisdiccionales o administrativos se auto-atribuyan facultades implícitas (...) las facultades implícitas han de deducirse, inferirse o extraerse de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico (SUP-RAP-17/2006, 14).

La facultad implícita debe entonces anclarse directamente a alguna facultad incluida de modo explícito en el orden jurídico. En realidad esta tercera condición es un corolario de las dos anteriores y más parece una advertencia o un llamado a la medida que una característica independiente de las facultades implícitas. La Sala Superior exige de la facultad implícita de que se trate a) que la *instrumente* el ejercicio de la facultad explícita y b) que sea *necesaria* para el ejercicio de esta última. En estas condiciones “la existencia de facultades implícitas, en tanto dependientes o subordinadas de las atribuciones expresas, es compatible con el principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral” (SUP-RAP-17/2006, 15).

Hasta aquí, tenemos que para la Sala Superior la facultad implícita debe ser necesaria, dependiente, subordinada e instrumental. Necesaria, en tanto que de poder hacerse efectiva la facultad explícita sin la existencia de la implícita, no se justifica la existencia de ésta; dependiente, en tanto que la facultad implícita no tiene existencia propia, sino que se deriva de la existencia de una explícita; subordinada, pues, como consecuencia de su carácter dependiente, resulta accesoria a la facultad explícita y, en consecuencia, sigue su suerte; instrumental, en tanto que su función es exclusivamente la de hacer efectiva una facultad explícita.

En cuanto a la delimitación de las facultades o atribuciones implícitas, la Sala Superior sostuvo que deben interpretarse en función de los fines que persigue el Consejo General y de los valores del orden jurídico electoral. Establecido el esquema de

facultades explícitas e implícitas del Consejo General del IFE, la Sala Superior abundó en la forma en que debe interpretarse el alcance de las facultades. Las implícitas no están expresamente referidas en el texto normativo y es necesario construirlas y delimitarlas *en función* de una facultad explícita. La determinación de los alcances de la facultad explícita cobra así un papel fundamental en la determinación de la implícita. Por ello, la Sala Superior aporta también los elementos necesarios para delimitar las facultades explícitas.

La Sala señaló que las atribuciones del Consejo General deben entenderse en función de los fines que persigue dicha institución y los valores del sistema electoral: “las atribuciones están en función de los fines, así como de los valores del ordenamiento jurídico electoral” (SUP-RAP-17/2006, 15). La sentencia, sin embargo, precisa que es importante no confundir atribuciones con fines:

en ningún momento se pretende considerar a los fines apuntados como fuente de atribuciones (...) es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales.

En todo momento debe entenderse que la *fuente* de las atribuciones es la ley (diversos artículos para las facultades explícitas; el artículo 82, párrafo 1º, apartado z) para las facultades implícitas). La interpretación de las atribuciones a la luz de i) los fines de la institución y ii) los valores del orden jurídico cumple la función de permitir *delimitar* los alcances de las atribuciones explícitas y, en consecuencia, de las implícitas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esta delimitación del alcance de las atribuciones del consejo a la luz de sus fines y valores tiene, además, la importancia de que precisamente a través de su influencia en la determinación de otras normas los fines y valores despliegan su carácter normativo: “Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal” (SUP-RAP-17/2006, 17).

Dos. Las facultades del Consejo General del IFE son correlativas a las obligaciones de los partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas.

Sostuvo la Sala Superior:

Las facultades de la responsable son correlativas, en un sentido, a las obligaciones de los partidos políticos nacionales (y de las coaliciones) 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 (SUP-RAP-17/2006, 18).

En otras palabras, las atribuciones del Consejo General del IFE deben entenderse en función de las obligaciones de los partidos políticos, pues dichas facultades existen precisamente a fin de conducir el desarrollo de los partidos en sus contiendas electorales. En consecuencia, tenemos que las atribuciones del Consejo General del IFE se traducen o encuentran su correlación normativa en la esfera de los partidos políticos, simultáneamente como obligaciones y derechos. Por una parte, los partidos y las agrupaciones políticas tienen la *obligación* de no transgredir el orden jurídico, esto es, tienen *prohibido* transgredir el orden normativo electoral:

Lo anterior implica que a los partidos políticos nacionales (y las coaliciones) les está prohibido realizar conductas que transgredan o violenten los principios y reglas que deben regir en todo proceso electoral o afecten la libre participación política de los demás partidos políticos contendientes (SUP-RAP-17/2006, 18).

En la otra parte, los partidos políticos están a su vez *facultados* (tienen *derecho*) para manifestar ante la autoridad electoral su inconformidad cuando consideren que otros partidos políticos o actores electorales incumplen con la prohibición arriba referida:

En tal virtud, se considera que los partidos políticos nacionales (o las coaliciones políticas) **están en aptitud jurídica de hacer valer, ante la autoridad electoral administrativa federal, su inconformidad** por los actos realizados por los demás partidos políticos contendientes y sus candidatos en el proceso electoral federal, cuando estimen que tales actos son contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática o afecten su derecho a la libre participación en la contienda... (SUP-RAP-17/2006, 18).<sup>‡</sup>

La vinculación entre los derechos de los partidos y las atribuciones del Consejo General del IFE es subrayada más adelante en la sentencia, cuando la Sala Superior alude al artículo 40 del Cofipe, señalando que:

**...la posibilidad normativa que los partidos políticos tienen de solicitar, aportando elementos de prueba, al Consejo General que se investiguen** las actividades de otros partidos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática **puede, o bien desencadenar una (sic) procedimiento administrativo sancionador electoral**, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del código electoral federal, **o bien puede impulsar algún otro procedimiento análogo al referido procedimiento, de carácter especializado, revestido de las necesarias formalidades esenciales del procedimiento, que permita reorientar, reencauzar o depurar las actividades de los actores políticos durante el proceso electoral federal, con una finalidad, preponderantemente, correctiva y, en su caso, restauradora** del orden jurídico electoral (SUP-RAP-17/2006, 32-3).<sup>‡</sup>

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

En síntesis: el Consejo General del IFE tiene atribuciones *a fin de cumplir y hacer cumplir el orden jurídico electoral*; los partidos tienen simultáneamente la *obligación* de no infringir dicho orden y el *derecho* de exigir, ante el IFE, que dicho orden sea respetado por todos.

Tres. La sanción es la última —no la única— forma en que el Consejo General del IFE debe cumplir con sus atribuciones. Se requiere que el consejo cuente con facultades para evitar violaciones al orden jurídico y para restaurarlo en caso de ser necesario.

En el mismo párrafo en que vincula las facultades del Consejo General con la aptitud de los partidos y agrupaciones de llevar a él sus inconformidades, la Sala Superior aclaró que esta situación se da “sin necesidad de hacerlo a través de la vía del procedimiento administrativo sancionador electoral establecido, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 270” (SUP-RAP-17/2006, 18). Esta aclaración de la sentencia se sustenta en dos consideraciones. Primero, la Sala invocó el principio de última *ratio* sosteniendo que la sanción es un mecanismo al que se debe recurrir sólo en ausencia de otros: “Debe tenerse presente que la sanción es la ‘última *ratio*’ del Estado, el cual sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios para lograr que los sujetos normativos observen la normativa” (SUP-RAP-17/2006, 19). En segundo lugar, la Sala Superior alude a la preferencia de *evitar* las transgresiones al orden normativo sobre el *sancionarlas*: “Así, cobra relevancia la adopción de **medidas que puedan evitar las infracciones**, dejando las sanciones administrativas para el último lugar” (SUP-RAP-17/2006, 19).

Es en relación con esta última consideración que la Sala Superior planteó la necesidad de que el Consejo General del IFE contara con atribuciones que le permitiesen evitar las transgresiones al orden normativo electoral o bien, en su caso, subsanarlas:

... en virtud de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas aplicables (...) se arriba a la conclusión de que un partido político nacional está en posibilidad de hacer valer alguna supuesta irregularidad

para que la autoridad electoral administrativa federal (...) tome **las medidas necesarias**, en su caso, **para restaurar el orden jurídico** electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable... (SUP-RAP-17/2006, 19-20).<sup>‡</sup>

Las atribuciones del Consejo Electoral se vinculan no sólo con los derechos y obligaciones de los partidos políticos, sino, en general, con el desarrollo del proceso electoral, conforme a los principios constitucionales que lo rigen. A fin de garantizar que efectivamente el proceso electoral se desarrolle de acuerdo con los principios y normas que deben regirlo, la autoridad electoral debe ejercer atribuciones que le permitan inhibir y corregir faltas a la normatividad electoral. La Sala Superior señaló:

Además, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas invocadas permite establecer que las atribuciones de la autoridad electoral relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos nacionales y las coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, éstas por extensión, se desarrollen con apego a la ley, es posible desprender que **la autoridad debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral federal**, a fin de asegurar que sea libre, auténtico y periódico, a través del voto universal, libre, secreto y directo, en que se preserve la voluntad popular cuando exista la posibilidad de reorientar o reencauzar las actividades de los actores políticos, **a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad** y no exclusivamente de aquellas que sean sancionatorias o anulatorias... (SUP-RAP-17/2006, 28 y 29).<sup>‡</sup>

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

Cuatro. A fin de hacer efectivas las facultades explícitas del Consejo General del IFE —dar fuerza a los derechos y obligaciones de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y, en general, asegurar que el proceso electoral se ciña a la normatividad vigente— se requiere la existencia de un procedimiento preventivo y correctivo.

El procedimiento contemplado en el artículo 270, al ser fundamentalmente sancionador, no puede satisfacer la necesidad de servir como herramienta procesal para *prevenir* o *corregir* las irregularidades. Por ello, a pesar de no existir prevención legal explícita al respecto, la Sala Superior llegó a la conclusión de que:

...lo que **se requiere es un procedimiento legal específico** que no se agote en la imposición de una sanción (lo cual solo puede ocurrir *post facto* y, en ocasiones — como señala la coalición actora — con posterioridad a la conclusión de un proceso electoral, sin que propiamente tenga efecto alguno en sus resultados), sino **que privilegie la prevención o corrección a fin de depurar las posibles irregularidades** y pueda restaurarse el orden jurídico electoral violado a fin de garantizar el normal desarrollo **del proceso electoral federal** (SUP-RAP-17/2006, 36).<sup>‡</sup>

La Sala Superior precisó que la existencia de un mecanismo de prevención o corrección del proceso electoral federal

...se justifica porque, tal como lo expresa la coalición apelante, sería incoherente que, por ejemplo, un partido político, mediante su propaganda, pudiera vulnerar las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad electoral federal administrativa sólo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilícita, pues el beneficio que eventualmente pudiera obtener dicho partido con una conducta semejante, en relación con la sanción que se le pudiese

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que preferiría cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor a la eventual sanción (SUP-RAP-17/2006, 37).

En otras palabras: garantizar la regularidad del proceso electoral federal —y con él los derechos de los actores políticos— requiere que las irregularidades no sólo sean sancionadas, sino que sean, en primer lugar, prevenidas y, cuando ocurren, contenidas y remediadas. Sólo cuando la prevención o el remedio fracasan corresponde aplicar una sanción. En consecuencia, la tramitación de un procedimiento que permita prevenir o subsanar antes que sancionar debe estar dentro de las atribuciones (implícitas) del Consejo General. De otra forma, éste no podría cumplir con las funciones explícitas que le son encomendadas, como vigilar que el proceso electoral se ciña a la normatividad vigente o que los principios constitucionales en materia electoral se concreten en su actuar.

A continuación se reconstruye el razonamiento que llevó a la Sala Superior a sostener la necesidad de un procedimiento preventivo y correctivo distinto del procedimiento sancionador previsto en el artículo 270 del Cofipe:

- a) La normatividad electoral establece obligaciones y derechos para los actores políticos y correlativas atribuciones a cargo de las autoridades electorales.
- b) Estos derechos, obligaciones y atribuciones deben entenderse los unos en función de los otros y todos ellos a la luz de los fines y valores consagrados por la normatividad electoral.
- c) En última instancia, estas disposiciones deben ir encaminadas a que el proceso electoral se desarrolle conforme a los principios constitucionales consagrados en materia electoral.
- d) La autoridad electoral cuenta con la atribución explícita de sancionar las irregularidades en el procedimiento o las

faltas en que incurran los partidos políticos (mediante lo contemplado en el artículo 270 del Cofipe).

- e) Sin embargo, las sanciones *a posteriori* no son suficientes para garantizar el adecuado desenvolvimiento del proceso electoral. Es preciso que exista la posibilidad de que la autoridad implemente medidas *a priori* que prevengan las infracciones, o bien que ejecute algunas capaces de restaurar el orden normativo electoral *cuando las irregularidades están en curso*.
- f) En consecuencia, debe existir un procedimiento distinto al contenido en el artículo 270 del Cofipe, que permita prevenir irregularidades o restaurar el orden jurídico electoral afectado.

Una vez establecida la necesidad de que exista un procedimiento distinto al contenido en el artículo 270 del Cofipe, la Sala Superior precisó las características que deben estructurarlo.

Cinco. Características del procedimiento especial abreviado: “un procedimiento expedito con absoluto respeto a las formalidades esenciales del procedimiento”.

Tras conceder la razón a la coalición “Por el bien de todos” en el *fondo* de la cuestión sobre si el Consejo General cuenta o no con un mecanismo diverso al contemplado en el artículo 270 del Cofipe para hacer cumplir la normatividad electoral, la Sala Superior consideró que la razón no le asistía en cuanto a la *forma*.

La vía, en oposición a lo sostenido por la coalición apelante, no puede ser mediante un mero acuerdo administrativo que apruebe el pleno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que, como lo sostuvo la responsable, semejante decisión no estaría revestida de las formalidades esenciales del procedimiento, lo que sería violatorio de la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional (SUP-RAP-17/2006, 38).

La Sala Superior explicó por qué un acuerdo administrativo del Consejo General del IFE no es el mecanismo adecuado para prevenir o corregir infracciones en función de las consecuencias que puede tener una resolución del Instituto Electoral: "...la vía de un acuerdo administrativo que, por si solo, apruebe el pleno del Consejo General, como lo pretende la coalición apelante, puede implicar la privación de un derecho y no sólo un acto de molestia" (SUP-RAP-17/2006, 39).

La Sala aseguró que por poder constituir *la privación de un derecho* (se refiere explícitamente a la libertad de expresión), el actuar de la autoridad electoral debe sujetarse a lo establecido por el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo, en el que se exige que la privación del derecho se lleve a cabo tras la realización de un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales consideradas por nuestra normatividad constitucional. Explicó que de tratarse sólo de un acto de molestia, aplicaría el artículo 16 constitucional y, en consecuencia, bastaría con que el acto de autoridad fuese debidamente fundado y motivado, pero siendo potencialmente privativo de derechos (fundamentales), el procedimiento debe satisfacer el artículo 14 constitucional.

Habiendo establecido el marco constitucional aplicable, la Sala Superior reconoció que "el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene normas expresas que fijen un procedimiento, distinto al sancionador señalado en el artículo 270 del referido ordenamiento legal" (SUP-RAP-17/2006, 44). A pesar de ello, consideró que la falta de normatividad explícita "no constituye un obstáculo para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral conozca y resuelva lo conducente, puesto que (...) la autoridad responsable está constreñida a emitir un procedimiento sobre lo pedido" (SUP-RAP-17/2006, 44), debido a que el Consejo General tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones del Cofipe conforme a su artículo 3.

La Sala Superior afirmó la existencia de un procedimiento no considerado explícitamente en las leyes apoyándose en el carácter imperativo de la normatividad (electoral). En el que posi-

blemente sea el pasaje más importante de la sentencia —que expone la razón que sirve de sustento último para las conclusiones a que llegó— la Sala Superior sostuvo que:

...sí ha quedado demostrada **la imperatividad de las normas electorales** (...) no sería admisible legalmente justificar la inobservancia de las propias disposiciones por el hecho de que no haya preceptos que prevean un procedimiento expreso para que el Instituto Federal Electoral esté en condiciones de cumplir las referidas atribuciones que le impone la ley con relación a los partidos políticos y ciudadanos (SUP-RAP-17/2006, 44).<sup>‡</sup>

Sin que sea explícito, podemos reconstruir el razonamiento que subyace a esta afirmación. Si las normas han de ser imperativas, entonces deben hacerse obedecer. Si no existe un procedimiento para ello, se está ante un dilema: o bien se admite que el carácter imperativo de las normas depende de la existencia de un procedimiento para hacerlas cumplir —lo que tiene como consecuencia que si el segundo no existe, el primero tampoco— o que debe preservarse incluso si no existe un procedimiento. Esto facultaría a la autoridad para instrumentar uno en caso de que sea necesario, con tal de hacer efectivas las reglas.

La Sala Superior procedió a especificar el procedimiento especial abreviado haciendo explícitas sus formalidades esenciales, sus criterios, su diferencia específica y los principios aplicables, así como las pruebas admisibles.

*Formalidades esenciales:* Habiendo establecido el sustento último de su determinación, la Sala Superior detalló los elementos básicos o formalidades esenciales con que debe contar el procedimiento especial abreviado en cuestión, a saber:

- a) Proporcionar al demandado una noticia completa de la demanda o denuncia.

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

- b) Otorgar oportunidad a las partes o al posible afectado para aportar — “ofrecer y desahogar”— pruebas.
- c) Otorgar la posibilidad a las partes y al posible afectado de expresar alegatos.
- d) Finalmente, culminar el proceso mediante una resolución “que dirima las cuestiones debatidas” (SUP-RAP-17/2006, 47 y 48).

*Criterios:* Además, la Sala Superior exigió que el procedimiento cumpliera con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La Sala explicó cada uno de ellos:

- a) Idoneidad: “es un criterio de carácter negativo, que excluye los medios no idóneos” (SUP-RAP-17/2006, 49).
- b) Necesidad: “de dos medios igualmente idóneos, debe escogerse aquel que sea más benigno con el derecho fundamental afectado (o menos restrictivo del mismo)” (SUP-RAP-17/2006, 49).
- c) Proporcionalidad: “establece que el grado de intensidad de la intervención o afectación de uno de los principios en pugna en determinado caso concreto (...) debe estar en relación con la mayor importancia de la satisfacción del otro principio” (SUP-RAP-17/2006, 49 y 50).

*Diferencia específica:* La Sala Superior precisó que el procedimiento especial abreviado “debe ser similar al previsto para la imposición de sanciones en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que en este procedimiento se cumple con los requisitos necesarios para respetar la garantía de audiencia” (SUP-RAP-17/2006, 50). La diferencia fundamental estriba precisamente en la función que debe satisfacer el novel procedimiento: debe prevenir y, en su caso, corregir las violaciones a la normatividad electoral, asegurando que el proceso electoral se desenvuelva dentro de los cauces legales.

...tal procedimiento no puede ser idéntico al procedimiento administrativo sancionador (...) **debe ser más expedito**, sin dejar de estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, sobre todo porque el eventual ejercicio de una atribución de la autoridad electoral, como se señaló, tendría una finalidad preventiva y correctiva, a efecto lograr la efectiva protección del bien jurídico tutelado (por ejemplo, los principios constitucionales que debe cumplir toda elección para ser considerada válida), **de tal forma que la garantía de acceso a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se vea mermada como consecuencia del transcurso del tiempo** (SUP-RAP-17/2006, 51).<sup>‡</sup>

La cita anterior es relevante, pues identifica la diferencia específica que debe distinguir al procedimiento especial abreviado del procedimiento sancionador contemplado en el artículo 270 del Cofipe: ser expedito. Además, vincula al procedimiento específico —y en consecuencia la necesidad de su existencia— con la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional.

Adicionalmente, la función preventiva y correctiva que cumple el procedimiento especial abreviado implica dos características más: que pueda ser alternativamente iniciado a petición de parte o de oficio y la posibilidad de establecer medidas cautelares. La Sala sostuvo que:

...se considera que el Consejo General tiene la facultad de actuar de oficio para iniciar un procedimiento administrativo en forma de juicio, como el que se ha precisado e, incluso, para dictar las medidas cautelares pertinentes, en virtud de que, tal como se ha establecido, tiene las suficientes atribuciones para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral... (SUP-RAP-17/2006, 53).

---

<sup>‡</sup> Énfasis añadido.

*Principios:* las características específicas del procedimiento especial abreviado conllevan la aplicación de principios específicos al mismo:

El procedimiento administrativo seguido en forma de juicio por implementarse, teniendo en cuenta las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario, en muchos casos, tomar decisiones con mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer las necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos, por ejemplo, en el procedimiento administrativo sancionador electoral, deberá estar regido, fundamentalmente, por los principios de concentración, inmediatez y celeridad... (SUP-RAP-17/2006, 54).

Los principios referidos son precisados de la siguiente manera:

- a) *Concentración:* “un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio está regido por la concentración si del procedimiento en su totalidad conoce el mismo Órgano Jurisdiccional o el mismo órgano administrativo competente en un número muy limitado de etapas y actuaciones procedimentales.”...(SUP-RAP-17/2006, 54).
- b) *Inmediatez:* “La inmediatez favorece la comunicación directa del justiciable o de los denunciantes con el juzgador o el órgano administrativo competente, particularmente en relación con los actos de prueba...”...(SUP-RAP-17/2006, 55).
- c) *Celeridad:* “...derivado directamente de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución federal, obliga a la autoridad a sustanciar el procedimiento a la mayor brevedad posible, suprimiendo trámites innecesarios, a fin de dictar resolución en forma pronta...”.

Estos principios implican dos consecuencias relevantes para la tramitación del procedimiento en referencia: primero, que “en el procedimiento se prevé la celebración de una sola audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos” (SUP-RAP-17/2006, 55); y segundo, que:

sólo son admisibles los medios de prueba que no necesiten ser preparados previamente y se desahoguen por su propia naturaleza (...) lo anterior, sin perjuicio de que los órganos competentes para sustancia y resolver podrán ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes... (SUP-RAP-17/2006, 56).

Seis. Normas procesales del procedimiento especial abreviado. Habiendo fundamentado la existencia del procedimiento especial abreviado y precisado los elementos esenciales que ha de seguir, los criterios que debe satisfacer, la diferencia específica que lo distingue y sus principios rectores, la Sala Superior detalló las normas procesales que han de regirlo:

En conformidad con lo establecido, el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, pero más expedito y con ciertas peculiaridades, en el que se respete la garantía de audiencia del denunciado, es el siguiente:

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, de oficio o a petición de parte, a través de una denuncia o solicitud, como la que da origen al presente recurso de apelación, hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo 1, del código electoral federal, requerirá a la Junta General Ejecutiva investigue hechos relacionados con el proceso electoral federal

que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, de sus respectivos candidatos o el propio proceso electoral federal.

2. Recibida la denuncia o solicitud, deberá convocarse inmediatamente al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que a la brevedad posible sesione, en conformidad con el *Reglamento de Sesiones del Consejo General*.

El Consejo General en la sesión respectiva, deberá proveer sobre la admisión de la denuncia o solicitud y, en su caso, dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión, ordenando, en el mismo acuerdo, a la Junta General Ejecutiva para que, por conducto de su Secretario Ejecutivo, notifique personalmente en forma inmediata, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo, haciendo de su conocimiento la irregularidad que se le imputa y, en su caso, corriendo traslado con la denuncia o solicitud, junto con todos sus anexos, citando a ambas partes a la audiencia respectiva.

3. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, a través de su Secretario Ejecutivo.

La audiencia se iniciará con la comparencia de las partes que concurren a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos. A continuación, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenas por la autoridad administrativa. Finalmente, se recibirán los alegatos de las partes.

4. Para los efectos del presente procedimiento, sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

- a) Documentales públicas y privadas;
- b) Técnicas;
- c) Presuncionales, y
- d) Instrumental de actuaciones.

Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en que se comparece al procedimiento.

Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

Los órganos competentes para sustanciar y resolver podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

**5.** Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, la Junta General Ejecutiva formulará un dictamen que deberá someter a la consideración del Consejo General quien resolverá en la sesión que, a la brevedad posible se convoque, en conformidad con el *Reglamento de Sesiones del Consejo General*.

La resolución que apruebe el Consejo General deberá ejecutarse en forma inmediata.

Como se prevé en el propio artículo 270, párrafo 6, del código electoral federal, aplicado analógicamente, la resolución del Consejo General será susceptible de ser impugnada a través del recurso de apelación (SUP-RAP-17/2006, 57-9).

#### **IV. Consolidación del procedimiento especial abreviado: SUP-RAP 31/2006 y SUP-RAP-34/2006**

##### **SUP-RAP-031/2006**

El 13 de abril de 2006, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-017/2006 en comento, el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria, resolvió el procedimiento abreviado especializado antes referido mediante la emisión del acto reclamado, en el que se declaró infundada la queja de la coalición “Por el bien de todos” en el sentido de que los *spots* en cuestión violaban la normatividad electoral y, en consecuencia, estimó improcedente ordenar su retiro. En contra de ésta última resolución del Consejo General del IFE, la coalición “Por el bien de todos” interpuso el recurso de apelación tramitado como SUP-RAP-31/2006.

La Sala Superior resolvió dicho recurso de apelación estimando parcialmente fundados los agravios esgrimidos por la coalición “Por el bien de todos”. Por lo que a este estudio concierne, es importante aclarar que, en la apelación referida, la Sala Superior no consideró que se hubieran incumplido normas procesales precisadas en la sentencia SUP-RAP-17/2006 por parte del Consejo General.

Lo importante para el presente estudio es señalar que con la resolución del 13 de abril del 2006, el Consejo General del IFE culminó la tramitación del primer procedimiento especial abreviado. De esta forma, la autoridad responsable pudo instrumentar exitosamente un procedimiento especial con base directa en la sentencia SUP-RAP-17/2006. A su vez, la Sala Superior, al resolver sobre la apelación en que se impugnó dicha resolución, reconoció que, efectivamente, el Consejo General del IFE había tramitado con éxito el nuevo procedimiento (si bien es cierto que revirtió parcialmente el fondo de la decisión).

Quedaba así estrenado el procedimiento especial abreviado. Sin embargo, en una apelación posterior, cuando una nueva apli-

cación del procedimiento fue cuestionada, pudo hablarse de su efectiva consolidación. Fue entonces cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral ratificó que el nuevo procedimiento era aplicable a un universo indeterminado de casos. Esto es, que en su fallo al recurso SUP-RAP-17/2006 la Sala Superior había establecido un nuevo procedimiento con efectos generales y no un remedio específico a un caso particular.

### **SUP-RAP-034/2006**

Poco después de emitida la sentencia SUP-RAP-034/2006, el 10 de abril de 2006, la coalición “Por el bien de todos” solicitó ante el secretario de la Junta General Ejecutiva del IFE que se iniciara un procedimiento especial abreviado en contra de cuatro promocionales o *spots* transmitidos por el Partido Acción Nacional, en los que se asociaba a Andrés Manuel López Obrador con el presidente venezolano Hugo Chávez, se le imputaba una gestión como jefe de gobierno basada en el endeudamiento, se le atribuía haber permitido los actos de corrupción en que incurrieron Gustavo Ponce y René Bejarano y se insinuaba que el financiamiento de su campaña era de origen ilícito, afirmando en tres de ellos que el candidato presidencial de la coalición “Por el bien de todos” representaba “un peligro para México”. El 21 de abril, el Consejo General del IFE resolvió declarando parcialmente fundada la queja de la coalición “Por el bien de todos”.

La resolución del Consejo General fue impugnada y tramitada como SUP-RAP-034/2007. El PAN, en sus agravios, cuestionó la constitucionalidad de la tramitación del procedimiento especial abreviado para el caso específico y ante la Sala Superior del TEPJF argumentó que la aplicación del procedimiento especial abreviado constituía una violación de la garantía de legalidad (artículo 14 constitucional), por haberse tramitado en su perjuicio un procedimiento sin fundamento legal. Para el PAN, el Consejo General impuso un acto de privación a través de un procedimiento no regulado por normas expedidas con anterioridad al hecho

objeto de reproche. El fundamento utilizado por la autoridad responsable (el IFE) es la sentencia de la Sala Superior SUP-RAP-17/2006.

De acuerdo con el PAN, la Sala Superior había ordenado al Consejo General del IFE tramitar un procedimiento especial para resolver una queja específica de la coalición “Por el bien de todos” respecto de actos de la coalición “Alianza por México”. También sostuvo que, al ser la sentencia del SUP-RAP-17/2006 una norma individualizada y no corresponder a los casos especiales de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (en los cuales el Órgano Jurisdiccional tiene la facultad explícita de dotar de efectos generales a su decisión), la sentencia que recayó sobre el expediente SUP-RAP-17/2006 no puede constituir un fundamento jurídico general y abstracto con base en el cual puedan ser tramitados procedimientos distintos al específicamente ordenado por la Sala Superior para resolver la queja interpuesta por la coalición “Por el bien de todos” en contra de actos de la coalición “Alianza por México”. En consecuencia

...el procedimiento a través del cual se impuso el acto de privación que por esta vía se combate, no se encuentra regulado en ninguna norma jurídica de carácter general. De allí que se actualice un vicio condicionante de la validez del acto de privación impugnado.<sup>6</sup>

El PAN sostuvo que se actualizaba también otra violación a la garantía de legalidad (artículo 14 constitucional), por haberse establecido un acto de privación sin fundamento legal. La garantía de legalidad consagra el principio de que no puede haber pena que no esté establecida en una ley exactamente aplicable al caso. La determinación del Consejo General de ordenar al PAN la modificación de sus promocionales constituye un acto de privación, pues supone una restricción a los derechos del PAN en

<sup>6</sup> Partido Acción Nacional, citado en la sentencia SUP-RAP-034/2006.

forma definitiva. Por tanto, dicho acto, para ser válido, tendría que encontrarse consagrado en una norma establecida en ley previamente a la comisión del hecho controvertido. Para el PAN, en la especie no se actualizaba ninguno de estos requisitos, por lo que el acto impugnado resultaba inválido.

La aplicación del procedimiento especial abreviado a casos distintos a aquel para el que específicamente fue ordenado por la Sala Superior fue tachada de inconstitucional. Tras haber sido aplicado en un caso concreto con éxito, el procedimiento especial abreviado fue puesto en tela de juicio como un mecanismo aplicable a casos semejantes.

En la sentencia correspondiente al recurso SUP-RAP-034/2007, la Sala Superior resolvió con toda claridad el carácter general de la sentencia mediante la cual instauró el procedimiento especial abreviado, sosteniendo que:

No le asiste la razón al recurrente (Partido Acción Nacional), pues contrario a lo que sostiene, el procedimiento abreviado a que se hace referencia en el recurso de apelación 17 del presente año, no nació como un procedimiento exclusivo al caso específico, sino que es el resultado del estudio de diversos aspectos tales como las facultades implícitas y explícitas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la necesidad de regular todos los actos que se le presentan en un proceso electoral y la necesidad de que la autoridad electoral ponga remedio, de manera eficaz e inmediata, a cualquier situación anómala que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados.

(...)

En efecto, como ha quedado claro, el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con facultades suficientes para implementar un procedimiento abreviado, similar al administrativo sancionador, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, para conocer de

todas aquellas anomalías que se presenten en el desarrollo del proceso electoral federal, que requieran de una solución preventiva y correctiva, pronta y eficaz, distinta a la que se pudiera dictar en un procedimiento administrativo sancionador ordinario, correctivo y sancionador.

Ahora bien, dado lo anterior, es inconcuso que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuenta también con la facultad de adoptar las medidas necesarias para, una vez seguido el procedimiento abreviado, y en caso de ser estimatorio, poner inmediato remedio a la situación anómala que haya quedado demostrada, es decir, tomar las medidas necesarias para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable (SUP-RAP-34/2006, 78, 84 y 85).

Con la determinación transcrita, el procedimiento especial abreviado quedó claramente incluido dentro de la gama de recursos administrativos en materia electoral. Se reconoció explícitamente y ante todo cuestionamiento su carácter general: el aplicable a casos distintos al que originalmente lo suscitó. Asimismo, quedaron claras las amplias facultades del Consejo General del IFE para restituir el orden jurídico electoral cuando hubiese sido afectado.

Con la sentencia SUP-RAP-34/2006 se culminó la consolidación del procedimiento especial abreviado y se completó la cadena de decisiones —que atraviesa las tres sentencias citadas de la Sala Superior— que gestó un procedimiento administrativo preventivo y correctivo en materia electoral, como instrumento del IFE para vigilar efectivamente los procesos electorales en nuestro país.

## V. Comentario

### ¿Qué hizo la Sala Superior? ¿Cuál fue la importancia de su decisión?

La importancia de la sentencia SUP-RAP-17/2006 radica en que la Sala Superior engendró un nuevo procedimiento administrativo que no existía en la legislación electoral aplicable. En ella se reconoció que las atribuciones preventivas y correctivas del IFE, los principios y normas rectores del proceso electoral y, por último, los derechos de los partidos políticos *preexisten* a la sentencia SUP-RAP-17/2006. A la vez, se reconoció que el procedimiento mediante el cual la Sala exigía que el IFE ejerciera sus atribuciones preventivas y correctivas, hiciera valer los principios y normas, y salvaguardara los derechos de los actores políticos, fue *creado y regulado mediante la propia sentencia*.

Esto es, la Sala Superior *generó* derechos adjetivos por estimar que así lo requieren, para ser eficaces, los derechos subjetivos sustantivos y las normas imperativas sustantivas existentes. Esta vocación creadora de la Sala Superior tiene gran importancia para el derecho electoral, sin duda, pero también para el derecho constitucional y la teoría del derecho en general.

La Sala Superior pudo haber determinado que existiendo las atribuciones implícitas del Consejo General para evitar o corregir infracciones a la normatividad electoral vigente, éstas debían ejercerse simplemente mediante la emisión de un acuerdo, mecanismo explícitamente contemplado por la legislación electoral. Así lo solicitó la coalición actora y así lo pretendió el voto particular del magistrado Eloy Fuentes Cerda. Es más, así parecería indicarlo el inciso z, del párrafo 1, del artículo 82 del Cofipe, que consagra las facultades implícitas del Consejo General al disponer que éste tiene la facultad de “Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código”.

Sin embargo, la Sala Superior no optó por esta solución. A fin de asegurar que los derechos procesales, consagrados en la Constitución, de los presuntos responsables de la infracción a la normatividad electoral no fueran soslayados, la Sala prefirió engendrar un mecanismo nuevo que cumpliera con las formalidades esenciales del procedimiento que arriesgarse a vulnerar las garantías procesales de los presuntos responsables. Con ello, aportó un caso hartamente relevante para la teoría del derecho, que debe ser considerado en áreas distintas de la electoral, un precedente trascendental para la plena justiciabilidad de los derechos en México.

### **Un debate teórico con importancia práctica**

Luigi Ferrajoli sostiene que para que las afectaciones a los derechos fundamentales sean sancionadas y eliminadas, éstos deben ser justiciables:

El segundo principio garantista de carácter general es el de *jurisdiccionalidad*: para que las lesiones de los derechos fundamentales, tanto liberales como sociales, sean sancionadas y eliminadas, es necesario que tales derechos sean todos justiciables, es decir, accionables en juicio frente a los sujetos responsables de su violación, sea por comisión o por omisión. (...) A tal fin sería necesario que *las leyes* en materia de servicios públicos no sólo establecieran contenidos y presupuestos de cada derecho social, sino que identificasen también a los sujetos de derecho público investidos de las correlativas obligaciones funcionales; que toda omisión o violación de tales obligaciones, al comportar la lesión no ya de meros deberes o a lo sumo de intereses legítimos sino directamente de derechos subjetivos, diera lugar a una acción judicial de posible ejercicio por el ciudadano perjudicado (Ferrajoli 2001, 917 y 918).

Esto es, los derechos fundamentales requieren del correspondiente cauce jurisdiccional si han de ser efectivamente protegidos y si sus violaciones han de ser sancionadas y eliminadas.

La relación entre derechos y cauces judiciales para exigirlos ha suscitado un debate teórico importante. Hans Kelsen (1958, 97) identificaba el “derecho subjetivo” con la normatividad (“derecho objetivo”) que establecía la posibilidad a favor de alguien de exigir que la autoridad sancionara a los infractores de las normas: “Un derecho subjetivo es (...) la norma jurídica en relación con aquel individuo que debe expresar su voluntad para el efecto de que la sanción sea ejecutada.” Así, Kelsen identificaba al “derecho subjetivo” con la posibilidad de accionar ante la autoridad para que ésta ejerciera su función coercitiva.

Esta toma de posición teórica puede tener dos consecuencias. Por una parte, identificar el derecho subjetivo con su tutela procesal desde la perspectiva teórica lleva a sostener que si falta el mecanismo procesal para “justiciar” el derecho, en realidad no existe derecho. Por otra parte, desde una perspectiva crítica, la identificación del derecho subjetivo con su tutela adjetiva sirve para evidenciar que el otorgamiento de un derecho subjetivo sin su correspondiente tutela adjetiva deviene un gesto meramente retórico y no un “empoderamiento” sustantivo del sujeto tutelar del “derecho subjetivo”.

Para quienes quisieran hacer efectivos los derechos subjetivos consagrados en los ordenamientos positivos, el riesgo que implica identificar al derecho subjetivo con su tutela jurisdiccional es enorme. De aceptarse la identificación y, consecuentemente, la no existencia de los derechos subjetivos a falta de derechos adjetivos, se tiene que aceptar que no habiendo mecanismos adjetivos los derechos son, cuando mucho, normas programáticas. Quedaría sólo la posición crítica que sostiene que los intereses *deberían* consagrarse como derechos subjetivos —esto es, como intereses reconocidos mediante la creación de mecanismos jurisdiccionales para procurarlos—, pero ello sería renunciar a una poderosa arma retórica, política y sobre todo jurídica, que

mediante la expansión del universo de derechos fundamentales en las décadas recientes se ha obtenido: el dar carácter de derechos a valores como la salud, la educación, la vivienda y otros, que tradicionalmente no contaban con procedimientos para exigirlos. Por otra parte, de no tematizarse la necesaria vinculación entre derecho subjetivo y garantía adjetiva resulta difícil esperar que se dote de procedimientos adjetivos que permitan exigir los derechos sustantivos.

Es el propio Ferrajoli quien ha planteado una solución teórica al problema,<sup>7</sup> pues distingue entre derechos y garantías. Frente a la posición que se “concreta en la afirmación de que, más allá de su proclamación, aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho” (Ferrajoli 2001b, 59), el autor sostiene la diferencia conceptual entre derechos subjetivos y positivos. Subrayando el carácter nomodinámico del sistema jurídico —esto es, el hecho de que en el derecho una norma sirve de fundamento de otra en tanto que prevé los actos necesarios para su creación, a diferencia de los sistemas nomoestáticos, en los que una norma sirve de fundamento de otra, por ser la segunda una consecuencia lógica necesaria de la primera—, Ferrajoli sostiene que en el derecho es perfectamente factible que exista la contradicción (o laguna) consistente en que se otorgue un derecho pero no se provea la garantía procesal para hacerlo efectivo.

En suma, es la estructura nomodinámica del derecho moderno la que impone distinguir entre los derechos y sus garantías, en virtud del principio de legalidad como norma de reconocimiento de las normas positivamente existentes; la que obliga a reconocer que los derechos existen si y sólo si están normativamente establecidos, así como las garantías constituidas por las obligaciones y las prohibiciones correspondientes existen si y sólo si también ellas se encuentran normativamente establecidas. (Ferrajoli 2001b, 63).

<sup>7</sup> La explicación que sigue se basa en el apartado “Derechos fundamentales y garantías”, contenido en las páginas 59 a 65 (Ferrajoli 2001b).

En otras palabras: si el sistema jurídico nos dice que existe un derecho, aunque no nos diga cómo puede hacerse efectivo, el mismo existe. El que no pueda garantizarse no significa que deja de existir. Ello, “en virtud del principio de legalidad”.

Con esta distinción, Ferrajoli puede defender simultáneamente la existencia de los derechos subjetivos que le interesan y exigir el otorgamiento de garantías procesales.

### **El fallo de la Sala Superior: una ponderación poco transparente**

El fallo del Tribunal Electoral desborda la nítida solución teórica que Ferrajoli había ofrecido. Sin negar la distinción conceptual entre derechos y garantías, la Sala Superior vincula ambas figuras mediante una relación de supra-subordinación o, más precisamente, atribuyendo a la garantía procesal un carácter accesorio del derecho subjetivo (o, en este caso, también de la norma imperativa, independientemente de derechos subjetivos). Para la Sala Superior, si la norma imperativa existe y el derecho subjetivo también, entonces *debe* existir la garantía procesal y si no es así, *se la crea*. Para la construcción jurisdiccional de la nueva garantía toma prestado, por analogía, de otra garantía y, por supuesto, recoge los elementos esenciales del procedimiento.

El problema de la identificación de derecho con garantía fue superado por la Sala Superior en forma notoriamente distinta a la propuesta por Ferrajoli. El dilema entre ejercer la crítica —señalando que, a falta de garantía procesal, se neutraliza mucho (si no es que todo) el avance que representa el reconocimiento de un derecho (social, por ejemplo)— o bien no ejercer la crítica —a fin de salvaguardar el terreno (político, retórico y eventualmente jurídico) conquistado al obtener el reconocimiento de un derecho—, había quedado superado en la propuesta de Ferrajoli mediante la nítida distinción conceptual entre derechos y garantías. Su superación resultó de la *íntima vinculación* entre derechos y garantías. Al engendrar un procedimiento especial específicamente para

salvaguardar la “imperatividad” de las normas electorales y tutelar los derechos de los protagonistas en los procesos electorales, la Sala Superior efectivamente subordinó la garantía procesal al derecho sustantivo; más aún, a la norma imperativa. La solución que ofrece la Sala Superior hace de la garantía un elemento accesorio de otros principales: el derecho y la norma imperativa. Existiendo los segundos, se *hace* existir a la primera.

Ahora bien, el problema con la solución de la Sala Superior radica precisamente donde Ferrajoli finca la suya: en el principio de legalidad. Ferrajoli, en una actitud cabalmente positivista (y dogmática) toma literalmente lo que la ley (el sistema normativo) le ofrece: si las normas dicen que hay derecho, pero no garantía, entonces el derecho existe. Se sigue que los conceptos de garantía y derecho son discretos e independientes, aunque su separación en un caso particular implique una contradicción del orden normativo.

La Sala Superior, al engendrar una garantía donde no existía, desdeñó el principio de legalidad. Lo hizo inclusive cuando, posteriormente, este principio fue invocado por el Partido Acción Nacional en el caso SUP-RAP-034/2006. Ahora bien, la Sala Superior hizo esto (aunque no en palabras tan directas) a fin de hacer efectivo el derecho constitucional consagrado en el artículo 17: el de toda persona a que se le administre justicia. Aquí se encuentra el debate central que inspira la creación jurisdiccional de una garantía procesal: se trata, ante todo, de un conflicto entre la garantía de legalidad y el derecho a la administración de justicia. La legalidad, tal como Ferrajoli lo señala, exige distinguir entre derecho y garantía y aceptar las contradicciones que implica el que no siempre se presenten juntas. El derecho a la administración de justicia, tal como lo sostuvo la Sala Superior, no admitía que se dejara de tutelar un derecho o de hacer efectiva una norma imperativa, aun cuando la normatividad vigente no contemplara un mecanismo para hacerlo.

Se trató, en el fondo, de una ponderación de derechos: (principio de) legalidad contra (derecho a la administración de)

justicia. La Sala Superior eligió la segunda sobre la primera y sustentó ampliamente su tenaz búsqueda de un mecanismo que permitiera administrar justicia. Desafortunadamente, no nos ofreció una ponderación directa entre el valor elegido —la justicia— y aquel cuya afectación admitió —la legalidad—.

La elección de la Sala Superior hace eco del primer amparo otorgado en México. En 1848, recién adoptada el Acta de Reformas a la Constitución de 1824 —que consagraba el Amparo en la Constitución—, pero sin que aún hubiese normatividad que reglamentara el derecho adjetivo correspondiente, Pedro Zámamo, primer suplente del Juzgado de Distrito de San Luis Potosí, otorgó el primer amparo. Argumentó el señor Zámamo entonces:

que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber, porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado Artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una notable infracción; que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento que se publica debe ser obligatoria;

La solución puede ser considerada adecuada; sin embargo, no está de más señalar que se esperarí de la máxima instancia en materia electoral, cuando decide afectar un principio tan importante como el de la legalidad (a fin de lograr hacer efectivo un derecho de acceso a la justicia), que ofreciera una ponderación explícita de los derechos involucrados. Especialmente si su actuación ha de servir de precedente en otras áreas para hacer justiciables los derechos otorgados por el orden jurídico.

En cualquier caso, es inevitable reconocer la solidez de la estructura argumentativa de la Sala al insistir que el derecho adjeti-

vo sea accesorio al sustantivo (o a las normas imperativas). No se trata de una argumentación lineal y sencilla. Al contrario, la Sala se hizo cargo de exponer una teoría de las facultades de los órganos de gobierno y de la importancia y vinculación entre la normatividad adjetiva y la substantiva. Podremos señalar desde la academia que el ejercicio de ponderación entre acceso a la justicia y legalidad podría haberse planteado en forma más explícita y clara. Pero no podemos negar la solidez y entereza de la Sala Superior no sólo por generar un procedimiento nuevo por vía jurisprudencial, sino, sobre todo, por reconocer que está generando un procedimiento que no existe en la normatividad positiva y por justificar ampliamente su proceder.

En la creación del procedimiento especial abreviado vemos a un Tribunal Electoral desempeñarse como Tribunal constitucional, con la visión y la entereza correspondientes; sobre todo, que se hace cargo de garantizar el acceso a la justicia del quejoso y de hacerlo sólida y explícitamente ofreciendo argumentos con los que se puede o no estar de acuerdo, pero que conjuran la tentación, tan común a nuestros tribunales, de decidir los casos sin resolver los problemas planteados. La Sala Superior, en este caso, se mostró como un Tribunal de vanguardia, a la altura de la función constitucional que le corresponde. Se trató de uno de los mejores momentos de la justicia mexicana.

## VI. Epílogo

Con la creación y consolidación jurisprudencial del procedimiento especial abreviado, la Sala Superior marcó la pauta a los demás órganos constitucionales: señaló y suplió con claridad la omisión legislativa y puso el ejemplo de cómo debe proceder un poder judicial que se toma en serio su papel de juez en controversias jurídicas. La verdadera gesta de la Sala Superior no recibió la atención mediática que merecía un precedente de esta envergadura, sin embargo, los órganos constitucionales cuya

omisión quedó evidenciada tomaron nota del suceso. La respuesta del legislador no tardó en aparecer.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 —respuesta de los legisladores a la crisis política generada por la cuestionada elección de 2006 y, más inmediatamente, al fallo de la Suprema Corte en el caso *Ley Televisa*—<sup>8</sup> dio pie a una revisión de la legislación en materia electoral que culminaría en el año 2008. El resultado sería el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En su libro séptimo, título primero, capítulo cuarto, se establece el procedimiento especial sancionador. La reforma electoral incluyó así la regulación legislativa del procedimiento especial expedito, de creación originalmente jurisdiccional, cuya génesis en este ensayo se ha narrado y comentado.

La legislación de una figura gestada jurisdiccionalmente cierra el proceso de creación y consolidación que hemos analizado. Sobre el procedimiento especial sancionador hay mucho que decir: su uso expansivo, las resoluciones frecuentemente inconsistentes que ha producido, su importancia como mecanismo de interpretación de la reforma constitucional de 2007 y del derecho fundamental a la libertad de expresión, entre otras cosas. El tema rebasa, con mucho, las posibilidades de este ensayo. No obstante, no quisiera cerrar estas líneas sin una reflexión sobre lo que implica, para el diálogo entre órganos constitucionales y el desarrollo constitucional en nuestro país, la respuesta del Congreso.

La reforma constitucional de 2007 incluyó (hasta entonces) expresamente la facultad del IFE para tramitar el procedimiento especial expedito al incorporar el apartado D, de la fracción III, del artículo 41 constitucional, que señala:

---

<sup>8</sup> Me refiero al episodio que culminó con un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalidaba reformas legislativas clave diseñadas por las principales televisoras del país para regular (ventajosamente) su propio sector (acción de inconstitucionalidad 26/2006). La derrota de la *Ley Televisa* ante la Suprema Corte fue, sin duda, uno de los factores que detonaron la reforma constitucional electoral de 2007.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

En otras palabras: el Constituyente permanente respondió al fallo de la Sala Superior *haciendo explícita* la facultad constitucional que ésta había entendido implícita antes de la reforma. Con ello convalidó la interpretación constitucional de la Sala Superior. En la exposición de motivos de la iniciativa que culminaría en la reforma *legislativa* electoral de 2007-2008, presentada el 30 de noviembre de 2007, encontramos la narración que el legislador ofrece de lo sucedido, refiriéndose genéricamente a las omisiones legislativas en materia de procedimientos y sanciones electorales. La iniciativa señala:

Desde su promulgación en 1990, el Cofipe —hasta ahora vigente— ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. **La ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE.** La experiencia comprueba **un efecto negativo** por partida doble: por un lado, **tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo de facto facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión**; por el otro, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley, quedando impunes quienes en ellas incurren, debido a la ausencia de sanciones en el Cofipe u otras leyes.

Hasta aquí, el legislador aparecía como celoso de su facultad legislativa, calificando de *negativo* que el Tribunal Electoral

hubiera “suplido parcialmente” las deficiencias legislativas en materia electoral. La iniciativa precisó que al hacerlo, esto es, al suplir las deficiencias legislativas, el Tribunal Electoral asumió “de facto” facultades “reservadas” al Poder Legislativo de la Unión. La calificación *de facto* implicó, por oposición, que el TEPJF no tenía la facultad de crear un procedimiento por vía judicial *de jure*, o sea, conforme a derecho. Hasta aquí, el legislador estaba calificando de usurpación el proceder del Tribunal Electoral. Tenemos así a un Poder Legislativo reaccionando ante el proceder proactivo de la Sala Superior mediante la invocación de la doctrina de división de poderes en su versión estricta: sólo el legislador puede generar un procedimiento; si el poder judicial lo hizo, fue *una usurpación de facto*, indebida.

Sin embargo, al avanzar la iniciativa, el Legislativo cedió en su posición inicial; más adelante suscribió la tesis fundamental del Tribunal Electoral: el sistema constitucional no admitió su derrota por virtud de la omisión del legislador:

No es admisible que la omisión en la ley vuelva a ser usada para la realización de conductas contrarias a los principios y normas constitucionales que rigen los procesos electorales.

Ante la omisión del Legislador, por más “exclusiva” que sea su facultad legislativa, la Constitución no admite la burla o contravención a sus principios y normas. Hasta aquí, el recular del Legislativo se limitó, al menos en lo que explícitamente señala, a reconocer la preeminencia del constituyente frente al legislador (quien no puede, mediante su omisión, neutralizar a la Constitución). Por último, la iniciativa se pronunció directamente sobre el papel que jugó el Tribunal Electoral, esto es, el Poder Judicial, en esa relación entre constituyente y legislador:

Para hacer efectivas las sanciones aplicables a los partidos políticos en materia de radio y televisión ante el evento de la

difusión de propaganda electoral contraria a la Constitución y la ley, **se propone llevar al Cofipe las reglas aplicables al procedimiento especial sancionador que el Tribunal Electoral se vio obligado a crear, por resolución de su Sala Superior, ante la notoria deficiencia del Código vigente** y vista la incapacidad que provocó al Consejo General del IFE, ante los hechos ocurridos en materia de propaganda negativa durante la campaña presidencial de 2006.

Más claro no podría ser: ante las deficiencias del legislador, la Sala Superior estaba *obligada* a responder con la *creación* del procedimiento especial sancionador. ¿Obligada por quién? La respuesta no puede ser más que por el Constituyente, por la Constitución. Como garante constitucional, el Poder Judicial *debe* responder ante la deficiencia legislativa, inclusive si ello implica flexibilizar la doctrina de la estricta separación de poderes. De otra forma, la supremacía constitucional no es más que retórica. Si nos hemos de tomar la Constitución en serio, sus normas y principios deben ser vinculantes y exigibles, *en todos los casos*.

Con esto, el legislador mismo admitió una versión menos rígida —y más “constitucional”, por llamarla de alguna forma— de la doctrina de la separación de poderes. Al hacerlo, reconoció y aceptó la lección que la Sala Superior le dio con sus resoluciones. Validó, también, el proceder vanguardista y ejemplar que ofreció el Tribunal Electoral a la justicia constitucional. Pero, sobre todo, reconoció lo que en el origen de la tradición de la justicia constitucional mexicana —aquel primer amparo— un juez de distrito sabía bien: que el derecho sustantivo es el principal y el adjetivo el accesorio. En otras palabras: la Constitución no puede estar sujeta a la voluntad del legislador.

## VII. Fuentes consultadas

- Cámara de Senadores. 2007. Iniciativa de legisladores de diversos grupos parlamentarios representados en la LX Legislatura. 30 de noviembre.
- Cofipe. Código Federal Electoral. 1987. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987. Disponible en: [http://www.congresomich.gob.mx/dof/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=373&Itemid=1](http://www.congresomich.gob.mx/dof/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=373&Itemid=1) (fecha de consulta: 29 de septiembre de 2011).
- Ferrajoli, Luigi. 2001a. *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. España: Trotta.
- . 2001b. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. España: Trotta.
- Iniciativa de ley. 1848. Manuel Verásteguí v. Gobernador del Estado de San Luis Potosí. México. Juzgado de Distrito de San Luis Potosí. 13 de agosto.
- Kelsen, Hans. 1995. *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., 5ª reimpression. México: UNAM.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa/UNAM.
- Ossa Arbeláez, Jaime. 2000. *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Bogotá: Legis.
- Sentencia SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sentencia SUP-RAP-31/2006. Actor: Coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sentencia SUP-RAP-34/2006. Actores: Partido Acción Nacional y Coalición “Por el Bien de Todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis 003/2005. CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 376-378.

*Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral. Entre la legalidad y la justicia*, es el número 40 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en noviembre de 2011 en Litográfica Dorantes S.A. de C.V., Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental, C.P. 08500, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.