

# LA ELECTORIZACIÓN DEL DERECHO Y LOS RIESGOS DE DESCALIFICAR AL ÁRBITRO ELECTORAL

Francisco ZORRILLA MATEOS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El devenir del derecho electoral mexicano.* III. *El derecho de petición en materia electoral. El caso Zárate.* IV. *La consulta del Partido Revolucionario Institucional. Un asunto más allá de lo electoral.* V. *Perspectivas del derecho electoral mexicano.*

## I. INTRODUCCIÓN

Durante las décadas de los ochenta y noventa México experimentó diversos cambios en las instituciones, las leyes y las prácticas políticas, sociales y culturales que fueron preparando el camino para una transición histórica de enormes dimensiones y que tendría un gran impacto en la sociedad organizada, el gobierno, partidos políticos y en el exterior.

Uno de estos grandes cambios históricos se dio en las instituciones electorales del país, ya que se logró depositar la autoridad administrativa y judicial en materia electoral en dos organismos que generaran confianza tanto en los actores políticos como en la sociedad mexicana: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), respectivamente. De esta forma, la presencia y competencia de las diferentes fuerzas políticas se redimensionó dando como resultado una modificación en las relaciones y las prácticas políticas y jurídicas imperantes en el país.

El presente ensayo trata sobre un fenómeno o práctica jurídica cada vez más frecuente en materia electoral, producto de la transición histórica y que para efectos del presente trabajo denominaremos como “electorización del derecho”. Este fenómeno o práctica consiste en asumir que toda cuestión jurídica que tenga relación directa o indirecta con algún aspecto electoral, por ese solo hecho, tiene una naturaleza electoral.

En este novedoso y plural escenario electoral<sup>1</sup> debemos poner especial atención en la construcción de las normas y la dogmática jurídica, pero sobre todo tenemos que estar atentos a las interpretaciones que sobre la materia realicen el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para efecto de establecer la mayor claridad posible en las ideas aquí expuestas, este trabajo se divide en cuatro apartados. En primer lugar, se trata brevemente los antecedentes históricos y el desarrollo del derecho electoral en México, así como los criterios en la materia dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los apartados siguientes tratan sobre dos asuntos recientes planteados ante autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral y que ilustran lo que denominamos como “electorización del derecho”.

El primero de estos casos fue planteado por un periodista, quien deseaba conocer los sueldos mensuales o ingresos de los presidentes o líderes nacionales de todos los partidos políticos nacionales con registro. El segundo caso trata sobre una consulta planteada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al IFE en la que, entre otras cosas, solicita que se modifique el criterio para ejecutar la sanción que le fue impuesta a ese partido político por el caso mejor conocido como *Pemexgate*.<sup>2</sup> Por último, en el cuarto apartado se plantea una reflexión sobre las perspectivas del derecho electoral mexicano y los peligros que implica para las autoridades electorales la denominada “electorización del derecho”, especialmente en su carácter de árbitros electorales.

## II. EL DEVENIR DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Probablemente el antecedente histórico mejor documentado sobre una discusión jurídica en materia electoral es el caso de la incompeten-

<sup>1</sup> Se dice que el derecho electoral es relativamente novedoso ya que tradicionalmente en México ha prevalecido el sistema político de autocalificación electoral. Sin embargo, a partir de 1986 el sistema de calificación político-electoral entró en crisis al ser reformado el artículo 60 constitucional para derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, el cual era procedente en contra de las decisiones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esto dio paso a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral y consecuentemente a la juridización de los conflictos político-electorales. Véase Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Gama Sucesores, 1997, pp. 203-207.

<sup>2</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

cia de origen;<sup>3</sup> en aquel momento referido a la Constitución mexicana de 1857 y que posteriormente tendría una gran influencia en la interpretación de las cuestiones electorales para la Constitución de 1917. La discusión que entonces se generó en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup> marcó un parte aguas en el derecho electoral mexicano similar a lo que sucedió en los Estados Unidos de Norteamérica unos años antes, con el caso *Marbury vs. Madison*, en el que la Suprema Corte de ese país le dio fuerza definitiva al *judicial review*.<sup>5</sup>

Ahora bien, la Constitución de 1917 ha sido sujeta a diversas reformas en materia electoral que parafraseando a Lasalle<sup>6</sup> podríamos entenderlas como el producto de los factores reales de poder en el país. Así, por mencionar algunas, tenemos la reforma constitucional de 1933 en la que se precisa que el presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años; 1953, igualdad política y jurídica de la mujer y el varón; 1963, se posibilita la representación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados; 1977, determinación de la naturaleza y las finalidades de los partidos políticos; 1990 se determina que la organización de las elecciones se debe efectuar a través de un organismo público, se dispone la creación de un Tribunal Federal Electoral y se configuran las bases para un sistema de medios de impugnación en materia electoral; 1993, se elimina el sistema de autocalificación de elecciones y se confiere al tribunal el carácter de autoridad máxima en materia jurisdiccional electoral; 1994, se refuerza la autonomía del IFE y, finalmente, en 1996 se concede independencia al consejo general del IFE para organizar elecciones federales, se otorgan mayores atribuciones al TEPJF y se confiere a los habitantes del Distrito Federal el derecho de elegir al jefe de gobierno.<sup>7</sup>

Todas estas reformas han contribuido a la creación de figuras jurídicas que constantemente son objeto de estudio por parte de las autorida-

3 En 1874 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó una resolución en un juicio de amparo presentado por varios hacendados en contra de la Ley de Hacienda del Estado de Morelos, mejor conocido como Amparo Morelos. La sentencia provocó acalorados debates entre los abogados más destacados de la época, en aquel momento se discutía la procedencia del juicio de amparo respecto a cuestiones políticas, incluso las de carácter electoral.

4 Véase Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, pp. 81-167.

5 Véase V. Calvi, James y Coleman, Susan, *American Law and Legal Systems*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1989, pp. 126-131.

6 Véase Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 2004.

7 Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1997, pp. 54-61.

des administrativas y jurisdiccionales en materia electoral. Precisamente en este clima de *boom electoral* se produce lo que denominamos como "electorización del derecho", es decir, que todas aquellas cuestiones legales que tienen relación directa o indirecta con la materia electoral se asuman como esencialmente de naturaleza electoral.

En un principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que las normas generales de contenido electoral son: "...aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal..."<sup>8</sup>

Unos años después, la Corte cambió su criterio de la siguiente forma:

...se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones...<sup>9</sup>

El cambio de criterio antes referido no deja claro qué tipo de normas pueden ser consideradas como electorales, ya que la expresión "aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra" genera una gran ambigüedad en su interpretación. Así, podríamos llegar al absurdo de afirmar que el incumplimiento de un contrato de publicidad en una campaña electoral celebrado entre una empresa y un partido político tiene naturaleza electoral y no mercantil; o que el incumplimiento de las obligaciones fiscales de retención de un partido político tiene naturaleza electoral y no fiscal, ya que dichos asuntos tienen que ver indirectamente con aspectos vinculados a los procesos electorales.

El discernimiento jurídico implica distinguir y diferenciar mediante un razonamiento un concepto de otro. No discernir un concepto jurídico con

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, t. II, diciembre de 1995, pp. 237 y 238.

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, P./J.25/99, abril de 1999, p. 255.

el debido cuidado es tanto como no distinguir entre peras y manzanas o como tratar de pintar un cuadro de finos trazos con una gran brocha gorda. Desafortunadamente, en México se presentan cada vez más casos en los que debido al desconocimiento de la materia o a consideraciones no jurídicas se opta por electORIZAR el asunto, tal y como veremos a continuación.

### III. EL DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL CASO ZÁRATE

En junio del año pasado, el Tribunal Electoral dictó sentencia en un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Jorge Arturo Zárate Vite en contra de un acuerdo de la Comisión en Materia de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Zárate Vite, periodista de profesión, solicita al IFE información relativa a los sueldos mensuales o ingresos que tienen los presidentes o líderes nacionales de todos los partidos que cuenten con registro, los sueldos mensuales de los miembros de los comités ejecutivos nacionales o de las comisiones directivas nacionales de los respectivos partidos y las prestaciones que recibe cada uno de sus líderes.

El demandante estima que la negativa de la Comisión de Transparencia del IFE a proporcionarle los datos que solicitó respecto de los sueldos mensuales o ingresos de los presidentes y líderes nacionales de todos los partidos políticos nacionales con registro, viola sus derechos político-electorales.

Ahora bien, lo interesante del asunto surge cuando los magistrados del Tribunal Electoral discuten sobre la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El magistrado Fuentes Cerda expresa sus reservas sobre la procedencia del juicio, ya que advierte que si se atiende a lo dispuesto por el artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procede cuando se hagan valer presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para formar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Véase versión estenográfica de la sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 25 de junio de 2004, pp. 30-51.

En ese sentido, el magistrado Fuentes Cerda señala que no advierte que en el caso se exprese algún posible agravio o se relaten hechos que pudieran relacionarse, directa o indirectamente con la afectación de cualquiera de los derechos políticos tutelados por el medio de impugnación promovido. Asimismo, advierte que de la lectura de la demanda no se desprende ni lejanamente alguna expresión que aluda a que la información requerida sea necesaria a fin de estar en aptitud de ejercer el derecho de votar a favor de algún candidato o candidatas, o de ser votado a un cargo de elección popular, o bien, que la información le resulte indispensable al demandante para decidir asociarse o afiliarse a algún partido político.<sup>11</sup> Sobre la naturaleza del juicio para la protección de los derechos político-electorales señala:

El hecho de que el acto controvertido provenga de una autoridad electoral, no implica que necesariamente se encuentre involucrado un derecho político-electoral que resulte afectado, y por ello resulte procedente el juicio tramitado, pues depende de la controversia que el propio accionante formule y la naturaleza de la pretensión que deduzca... el acto impugnado en el presente medio de defensa, de acuerdo con lo manifestado por el propio promovente, podría ser violatorio del derecho que regula la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, específicamente el derecho que asiste a todo ciudadano de solicitar al Instituto Federal Electoral información relativa al uso de los recursos públicos que se asignen a los partidos políticos... luego, entonces, al existir un medio procesal, juicio de amparo, idóneo para reclamar la violación de las garantías individuales, como es el derecho a la información, es indudable que dicha vía sería la procedente para analizar los cuestionamientos formulados en el presente juicio y no encontramos violación a un derecho político-electoral que haga valer el ciudadano compareciente...<sup>12</sup>

Por otra parte, el magistrado Fernando Ojesto defiende su proyecto haciendo los siguientes razonamientos:

Creo que precisamente siendo un juicio de protección de los derechos político-electorales, en donde la suplencia debe, por disposición legal, ser aplicada por este órgano jurisdiccional. En segundo lugar, porque se trata de verdaderamente derechos novedosísimamente protegidos en nuestro

11 *Idem.*

12 *Idem.*

país, 170 años de abandono de la función jurisdiccional en la protección de los derechos político-electorales, creo que requieren la construcción doctrinaria. Se ha sostenido en esta sala que precisamente cuando veamos derechos político-electorales, cuando el ciudadano venga a alegarlos, debemos ampliar los alcances jurídicos para potenciar su ejercicio... entiendo su preocupación, entiendo que estamos innovando y que podríamos estar tocando competencias tal vez distintas, tal vez que no nos compitieran, que no fueran de nuestra competencia...<sup>13</sup>

El resultado final de esta discusión se resolvió en una votación de seis contra uno en la que imperó la postura del magistrado Ojesto. La resolución implicó una expansión en la interpretación de los alcances de la protección a los derechos político-electorales del ciudadano; en este sentido se estimó:

...que el juicio es procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a los derechos político electorales, sino también cuando se aduzcan presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren íntimamente vinculados con el ejercicio de tales derechos político electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de ideas, cuya protección sea indispensable, a fin de no hacer nugatorio cualquiera de los derechos político electorales, máxime cuando el acto provenga de un organismo electoral...<sup>14</sup>

Al respecto valdría la pena preguntarse si verdaderamente la información de los sueldos mensuales o ingresos que tienen los presidentes o líderes nacionales de todos los partidos que cuentan con registro, los sueldos mensuales de los miembros de los comités ejecutivos nacionales o de las comisiones directivas nacionales de los respectivos partidos y las prestaciones que recibe cada uno de sus líderes constituye información estrictamente necesaria para ejercer el derecho de voto. Especialmente en un escenario en el que los partidos políticos nacionales no son sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no obstante contar con la calidad constitucional de entidades de interés público.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Cfr. Zorrilla, Francisco, "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas: prioridades en el sistema político electoral mexicano", *Auditoría Superior de la Federación*, noviembre 2004, pp. 43-84.

A partir de la discusión sostenida entre los magistrados del Tribunal Electoral en el asunto antes referido, podemos asumir como hipótesis probable para explicar la decisión del órgano electoral que el criterio imperante fue la voluntad de este organismo judicial por transparentar la gestión de los partidos políticos. En este sentido, el IFE fue la plataforma para lograr que los partidos políticos nacionales entregaran la información solicitada ya que éstos no son sujetos obligados por la ley de transparencia antes referida.

No obstante las buenas intenciones que pudo haber tenido el Tribunal Electoral al dictar su fallo, las consecuencias de la resolución fueron muy distintas. Ante la imposibilidad del IFE para aportar la información solicitada ya que no se encontraba en sus archivos, se exhortó públicamente a todos los partidos políticos para que aportaran la información solicitada por Zárate.

La respuesta no se hizo esperar, todos los partidos políticos exhortados hicieron público ante los medios de comunicación los sueldos de sus dirigentes ya que nadie quería pasar como oscurantista ante los medios de comunicación, por lo que resultó una formidable oportunidad para colgarse la medalla de la transparencia y la legalidad ante la sociedad mexicana.

Sin embargo, no existe certeza de que la información proporcionada por los dirigentes de los partidos estuviera estrictamente apegada a la verdad, ya que aparecieron diferencias considerables entre un partido y otro, además de que la información concerniente al sueldo de una persona es variable dependiendo de los conceptos que se le agreguen, es decir, si es salario neto o integrado, si se anexan otras prestaciones o gratificaciones extraordinarias, etcétera.

#### IV. LA CONSULTA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. UN ASUNTO MÁS ALLÁ DE LO ELECTORAL

El 23 de enero de 2002 el Partido de la Revolución Democrática presentó una denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por presuntas irregularidades relacionadas con el financiamiento recibido por el Partido Revolucionario Institucional. La queja se apoyaba principalmente en información periodística que sostenía el posible desvío de recursos públicos de la paraestatal Petróleos Mexicanos vía el

Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, al Partido Revolucionario Institucional.<sup>15</sup>

De esta forma, el Instituto Federal Electoral inició una investigación sobre los hechos<sup>16</sup> y en sesión extraordinaria celebrada el 14 de marzo de 2003 aprobó la resolución por medio de la cual determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional, en los siguientes términos:

Primero: Se declara fundada la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática en relación con los hechos referidos en el apartado A del considerando V del dictamen, al tenor de lo establecido en los antecedentes y considerandos de esta resolución, y se impone al Partido Revolucionario Institucional una sanción consistente en la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente en el año 2003, a partir del mes siguiente a aquél en que haya finalizado el plazo para interponer recurso en contra de esta resolución o, si es recurrida, del mes siguiente a aquél en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación notifique la sentencia por la que resolviera el recurso y, a partir del mes de enero de 2004, en la reducción del 50% de las ministraciones del financiamiento público que les correspondan al partido por concepto de gasto ordinario permanente, durante los meses subsecuentes hasta que el monto total de las ministraciones retenidas a partir de la primera retención efectuada con motivo de la presente resolución sume la cantidad de \$1'000,000,000.00 (mil millones de pesos 00/100 M.N.). El secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas deberá calcular el ajuste correspondiente al último mes en el que se reducirá la ministración a efecto de que el monto total de las ministraciones retenidas sume la cantidad antes referida, cuyo resultado deberá comunicarlo a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y al Partido Revolucionario Institucional.

Inconforme con la anterior resolución, el PRI interpuso recurso de apelación ante el TEPJF, mismo que resolvió confirmar en sus términos la resolución emitida por el Consejo General del IFE.

15 Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 2.

16 Este tipo de procedimientos los lleva a cabo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE y tienen una naturaleza *sui generis*, ya que implican realizar una verdadera investigación apoyándose en autoridades federales, estatales y municipales. Asimismo, los criterios que rigen la materia de prueba en el procedimiento de investigación se rigen en mayor medida por un principio inquisitivo. Véase Recursos de apelación SUP-RAP-012/99 y acumulados y SUP-RAP-046/2000.

Unos meses después, en septiembre de 2004, el PRI presentó un escrito ante el IFE solicitando se modificara el criterio para ejecutar la sanción que le fue impuesta a ese organismo político. El partido argumentó esencialmente lo siguiente:

- 1) Con el criterio de aplicación de la sanción se le ha dejado en imposibilidad jurídica y material de cumplir con las obligaciones del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y obligaciones estatutarias relativas.
- 2) No está solicitando la modificación del monto de la sanción impuesta.
- 3) Ante la situación que vive actualmente el partido; la sanción le causa una afectación excesiva a la capacidad financiera de ese organismo político.
- 4) Solicita que el IFE autorice una recalendarización del pago de la multa, sin que exceda de un plazo de 48 meses.

El IFE dio respuesta al escrito presentado por el PRI señalando que no procedía autorizar la recalendarización del pago, entre otras razones porque la sanción impuesta a dicho partido político se determinó conforme a lo establecido en el inciso c del párrafo 1 del artículo 269 del código electoral y la reducción del 50% de las ministraciones del financiamiento público constituye en sí la sanción impuesta, y no un “criterio de aplicación de la sanción” como lo refiere el partido político.

De nueva cuenta, inconforme con la resolución dictada por el IFE, el PRI presenta recurso de revisión ante el Tribunal Electoral en contra de la negativa de modificación al criterio para ejecutar la sanción impuesta a dicho partido político.

Finalmente, el Tribunal Electoral resolvió en definitiva el recurso de apelación interpuesto por el PRI en contra de la negativa de modificación al criterio para ejecutar la sanción. Al respecto, se determinó que no resultaba factible modificar los términos de la sanción impuesta por el IFE, ya que la sanción devendría en inocua y esto no permitiría que se cumplieran los fines disuasivos de las sanciones en materia electoral. Asimismo, se argumentó que toda vez que la resolución emitida por la autoridad administrativa en materia electoral fue confirmada por el Tribunal Electoral, el asunto quedó firme y es cosa juzgada.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Véase Recurso de apelación SUP-RAP-033-2005.

### *Una revisión del caso...*

Debido a que el presente asunto reviste una mayor complejidad, a continuación se plantean algunas consideraciones que tienen que ver con la forma en que se planteó el asunto ante las autoridades electorales.

Eduardo García Máñez desarrolló una explicación teórica sobre cómo el derecho vigente, el derecho intrínsecamente válido y el derecho eficaz se combinan y tienen espacios comunes entre sí. Para explicar las relaciones que se dan entre ellos, García Máñez se apoyó en un diagrama mejor conocido como la teoría de los tres círculos. Estos tres círculos imaginarios constituyen la esfera del derecho vigente, el intrínsecamente válido y el derecho eficaz respectivamente; los tres círculos se entrecruzan y tienen espacios compartidos, en los que si bien ocupan el mismo lugar, cada uno de ellos conserva su naturaleza.

De esta forma podemos imaginar las esferas normativas del derecho, es decir, un conjunto referido al derecho administrativo, otro al derecho penal, otro al laboral, otro al derecho electoral, otro al derecho fiscal y así sucesivamente. En este sentido, un solo asunto puede tener diversas consecuencias normativas y abordarse desde diferentes perspectivas jurídicas. Consecuentemente, resulta importante ubicar con toda precisión la naturaleza jurídica del asunto que se esté conociendo, ya que a partir de este proceso de discernimiento se podrá realizar un estudio apropiado del caso.

En el caso de la multa impuesta al PRI referida en el apartado anterior, si bien la sanción proviene de un ilícito cometido en materia electoral; el ámbito electoral concluye al momento en que el TEPJF resuelve el asunto en definitiva dictando una sentencia y ésta queda firme. Por lo que no compartimos los razonamientos adoptados por las autoridades electorales que señalan que la multa tiene naturaleza electoral ya que fue impuesta por un órgano administrativo electoral y confirmado por el propio Tribunal Electoral. En este sentido, consideramos que la multa impuesta al PRI tiene un tratamiento esencialmente fiscal, mismo que se encuentra debidamente regulado por las disposiciones legales de la materia.

Al respecto, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación señala que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora y derechos. Las multas impuestas al PRI por el IFE no son contribuciones, ya que no pueden entenderse como impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora ni como derechos.

Por otra parte, el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación define lo que debe considerarse como aprovechamientos y como productos para efectos fiscales:

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el 7o. párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza. Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que las multas impuestas por las autoridades administrativas distintas de las fiscales no pueden ser productos. Sin embargo, *si son aprovechamientos*, ya que son ingresos que percibe el Estado en sus funciones de derecho público, y que por exclusión son distintas a las contribuciones, a los financiamientos y a los ingresos que perciban los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Ahora bien, una vez determinada la naturaleza de las multas impuestas por las autoridades administrativas provenientes de faltas distintas a las de carácter fiscal, lo que habría que determinar es el tratamiento que se le da a los aprovechamientos; es decir, si puede autorizarse su pago en mensualidades y si en su caso el IFE es la autoridad competente para autorizar esta facilidad.

Al respecto, el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación señala que los aprovechamientos son créditos fiscales. En este sentido, la recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por las oficinas que dicha oficina autorice.

Asimismo, el artículo 3o. de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación dispone que los servicios de la Tesorería de la Federación y la vigilancia de fondos y valores que se regulen en esa ley estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, el artículo 6o. de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las reglas administrativas que establezcan los sistemas, procedimientos e instrucciones en materia de recaudación; prórrogas y pago diferido de créditos

fiscales; ejecución de pagos que deba hacer el gobierno federal; ministración de fondos; garantías, y las demás funciones y servicios de tesorería de la Federación a su cargo, conforme a las cuales deberá ajustar sus actividades a las unidades administrativas de la tesorería y los auxiliares, así como supervisará el cumplimiento de las citadas reglas.

De lo anterior resulta claro que el IFE no es la autoridad competente para autorizar el diferimiento de pagos provenientes de créditos fiscales, sino la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que la función del IFE en este asunto se limita a enterar a la tesorería los montos correspondientes a las multas impuestas a los partidos políticos.

### V. PERSPECTIVAS DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

El año 2000 marcó el comienzo de una nueva etapa de transición en el régimen político mexicano. Después de más de 80 años de la permanencia del PRI como partido hegemónico en el poder se da la alternancia política y gana las elecciones la Coalición Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional y por el Partido Verde Ecologista de México. El balance de este ejercicio democrático dio como resultado la presidencia de la República ganada por la oposición; el PRI quedó con 211 curules en la cámara baja el Partido Acción Nacional (PAN) con 206; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con 16; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 53, y los restantes 15 curules distribuidos entre los partidos más pequeños.

La situación política del país resulta inédita hasta entonces. El partido del presidente de la República no cuenta ni siquiera con la mayoría relativa en ninguna de las dos cámaras del Congreso; circunstancia que provoca un replanteamiento general en la forma de entender la política y las relaciones entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este escenario político en el que el gobierno ya no es homogéneo, sino más bien se encuentra dividido entre las diferentes fuerzas políticas del país, se gana en representatividad pero se pierde en eficacia. El proceso es muy simple, tal y como lo refiere Alonso Lujambio: "la toma de las grandes decisiones pasa por muchos filtros y se vuelve lenta".<sup>18</sup> En estos procesos surgen nuevos conflictos entre los poderes involucrados que en algún momento terminan planteándose en términos jurídicos.

<sup>18</sup> Lujambio, Alonso y Martínez, Jaime, "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual", *LA GACETA de Ciencia Política*, año II, núm. II, otoño-invierno de 2002.

De esta forma, el Poder Judicial se convierte en un verdadero árbitro que decide las controversias nacionales y define las formas que adoptarán las relaciones entre los distintos actores políticos, de esta forma la teoría de la división de poderes, de los frenos y contrapesos está más vigente que nunca en México.

Sin embargo, la eficacia del árbitro en estos procesos depende en mayor medida de su legitimidad ante los actores involucrados. El grado de legitimidad se encuentra relacionado en principio, con la eficacia o ineficacia del árbitro para controlar, ordenar y resolver el conflicto social y político; y por otra parte, con el establecimiento de reglas claras y criterios ordenados que generen certidumbre en la aplicación de la ley.

Tal y como se advirtió al principio de este ensayo, la normatividad jurídica y el análisis científico de la justicia electoral son relativamente nuevos en México, ya que fundamentalmente prevaleció el sistema político de autocalificación electoral, mismo que entró en crisis en la década de los ochenta en la que se dieron los primeros pasos hacia la juridificación de los conflictos político-electorales a fin de legitimar los procesos electorales.

El resultado de juridificar las cuestiones electorales contribuyó en buena medida para consolidar y legitimar ante la ciudadanía a los árbitros electorales, concretamente al IFE y al TEPJF.

Desafortunadamente, en los últimos años se ha generado una corriente ideológica que pretende aglutinar o darle un tratamiento electoral a todas aquellas cuestiones que tengan que ver directa o indirectamente con un proceso electoral. Por otra parte, la ambigüedad de los criterios en materia electoral dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha contribuido a fomentar esta situación, ya que definir la materia electoral como todos aquellos aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales, genera cualquier tipo de interpretaciones sobre qué debe entenderse por asuntos de naturaleza electoral.

Esta interpretación sobre lo que debe entenderse como materia electoral genera confusión y otros problemas jurídicos que afectan directamente la legitimidad del árbitro electoral, tal y como sucedió en el caso del periodista Zárate, en el cual el propio presidente del órgano electoral admite en forma expresa que probablemente no sean competentes para conocer el asunto planteado, pero no obstante lo van a resolver para “ampliar los derechos político-electorales del ciudadano”.

Por otra parte, en la consulta promovida por el PRI se plantea al IFE un asunto que no es competencia de las autoridades electorales, sino de las autoridades hacendarias tal y como se demostró en el apartado anterior. Este asunto resulta particularmente interesante, ya que no obs-

tante que existe una normatividad específica y criterios doctrinales y judiciales respecto de las multas administrativas, no se recurrió a ellos para resolver la consulta planteada sino que se le dio un tratamiento "electoral". Dicho tratamiento no existía hasta ese momento, ya que entre las facultades del IFE y del Tribunal Electoral está la de conocer de las conductas en materia electoral y en su caso imponer sanciones, pero no son autoridades competentes para la recaudación de dichas multas.

El caso Zárate y la consulta promovida por el PRI son dos ejemplos reales y extremos en los que se ponen de manifiesto problemas tales como la invasión de competencias entre diversas autoridades, la laxitud del análisis jurídico y, sobre todo, se pone en riesgo la legitimidad del árbitro electoral.

Uno de los grandes logros de la democracia mexicana fue el crear instituciones administrativas y jurisdiccionales que transparentaran los procesos electorales y generan certidumbre y confianza en la ciudadanía. Sin embargo, en la actualidad el reto de la democracia mexicana está en legitimar a los árbitros que resuelven las controversias jurídicas, este proceso dependerá en gran medida de la profesionalización y rigor en el análisis jurídico de las cuestiones electorales.