

Los métodos alternos de solución de controversias, un reto para la autoridad electoral

Alternative dispute resolution, a challenge for the electoral authority

Recibido: 08-06-2022 | Aceptado: 08-07-2022

Luigui Villegas Alarcón*
Sofía Velasco Becerra**

*ORCID 0000-0002-8209-6266
Comisión Estatal Electoral,
Monterrey, Nuevo León, México
**Universidad Autónoma de Nuevo León

Resumen

Los tribunales y las entidades federativas han iniciado una serie de modificaciones a sus cuerpos normativos, han creado leyes específicas sobre el tema de mecanismos alternos de solución de controversias, y se ha visto su aplicación, además del ámbito penal, en el civil, en el familiar, en el laboral; han surgido también instituciones y todo un andamiaje burocrático a su alrededor. Sin embargo, su aplicación en materia electoral es casi nula, quizá porque no se ha considerado como una posibilidad idónea para resolver las controversias de este tipo. Como en todas las materias habrá casos en los que los mecanismos alternativos sean una opción viable para las partes involucradas, y otros donde por la propia naturaleza del asunto, no lo sea.

Palabras clave: *conflictos electorales, procedimientos especiales sancionadores, solución de controversias*

Abstract

The courts and the states have initiated a series of modifications to their regulatory bodies, have created specific laws about alternative dispute resolution (ADR), and its application has been observed in criminal law, civil law, family law, and labor law; institutions and a bureaucratic structure have also been created around ADR. Nonetheless, its application in election law is virtually nonexistent, perhaps because it has not been considered a suitable option to solve disputes of this nature.

Cómo citar

Villegas Alarcón, L., & Velasco Becerra, S. (2022). Los métodos alternos de solución de controversias: un reto para la autoridad electoral. *MSC Métodos De Solución De Conflictos*, 2(3). <https://doi.org/10.29105/msc.2.3-33>

As in all fields of law, there will be cases in which alternative dispute resolution would be a feasible option for the involved parties, and other cases where due to the nature of the matter, it would not be.

Keywords: *election disputes, special sanctioning procedures, dispute resolution*

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 18 de junio de 2008 (Secretaría de Gobernación, 2008, art. 17) introdujo los mecanismos de solución de controversias como una respuesta a las demandas de justicia. Se insertó como parte de la reforma penal –aunque no es exclusiva para esta área- de ese año y por la necesidad de contar con un efectivo acceso a la justicia para toda la población, sobre todo para la más desprotegida económicamente y que se encuentra en desventaja ante las instancias públicas contra las que interactúa.

Se pretendió cambiar el paradigma de la justicia restaurativa con la participación más activa de la población, donde se privilegia la responsabilidad personal, el respeto al otro y la comunicación, además de las ventajas en disminuir las cargas de trabajo en los tribunales y de acceso expedito a la reparación del daño por parte de la víctima (Secretaría de Gobernación, 2008).

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017) ha señalado que tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como, en la Convención Americana de Derechos Humanos se deriva el derecho de acceso pleno a la justicia el

cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente.

A partir de esa reforma, los tribunales y las entidades federativas han iniciado una serie de modificaciones a sus cuerpos normativos, han creado leyes específicas sobre el tema, y se ha visto su aplicación además del ámbito penal, en el civil, en el familiar, en el laboral; han surgido también instituciones y todo un andamiaje burocrático a su alrededor. Sin embargo, su aplicación en materia electoral es casi nula, quizá porque no se ha considerado como una posibilidad idónea para resolver las controversias de este tipo. Como en todas las materias habrá casos en los que los mecanismos alternativos sean una opción viable para las partes involucradas, y otros donde por la propia naturaleza del asunto, no lo sea.

Cabe destacar que Nuevo León fue pionero en instaurar los Métodos Alternos de Solución de Controversias (MASC), la entidad los estableció en 1996 para asuntos civiles; sin embargo, se instituyó para todas las materias en junio de 2004 con una reforma a la Constitución. En ese mismo año se creó

el Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos. Para el 2005 se publicó la Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos, misma que fue abrogada en el 2017 que se promulgó la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias. En el proyecto de la nueva Constitución, que ya se presentó al Congreso Local de Nuevo León y que se aprobó en una primera vuelta también se contemplan estos mecanismos.¹

METODOLOGÍA

Se revisó la bibliografía de los MASC, la legislación vigente a nivel federal y local sobre los MASC y se hizo una correlación con la legislación electoral, en particular los diferentes medios de impugnación, con la finalidad de identificar los posibles eventos en los que se puedan aplicar los MASC.

Asimismo, se revisaron cifras de expedientes tramitados por las autoridades electorales locales y se estudiaron las sentencias de Tribunales Locales Electorales, de las Salas Regionales y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ordenaron la aplicación de MASC, con la finalidad de conocer el impacto que han tenido en la justicia electoral.

MARCO TEÓRICO

El acceso a la justicia es un derecho que tienen todas las personas que enfrentan un proceso judicial o que acuden a resolver un

conflicto ante alguna autoridad. En los últimos años se ha desarrollado todo un sistema de procedimientos basados desde la perspectiva de la paz, y de proponer soluciones que convengan a las partes y en un tiempo más corto. Los MASC deben aplicarse en todas las materias, dice el texto constitucional; sin embargo, en la materia electoral se ha explorado muy poco y en casos excepcionales. ¿Qué debería hacer la autoridad electoral para implementar estos mecanismos de solución? ¿Son viables desde la parte práctica u operativa? La revisión de la literatura de los MASC nos indica que sí, no obstante, se deberá ver que dice la ley electoral sobre sus procedimientos sancionadores o medios de impugnación.

1. Los métodos alternos de solución de controversias.

Los métodos alternos de solución de controversias, “son procedimientos diferentes a los jurisdiccionales que tienen como objetivo resolver conflictos suscitados entre partes con un problema de intereses” (Marquéz y De Villa, 2013, p. 1587).

La mediación es una figura emergente en el sistema jurídico mexicano, y aunque ya se ha legislado al respecto, aún existen áreas del derecho donde este mecanismo de solución de controversias y justicia restaurativa puede incidir. Algunos autores sostienen que la mediación como mecanismo alterno, además de resolver conflictos, genera capital social, ya que, en esencia, las partes en pugna se someten voluntariamente, lo que implica cooperación y alienta la convivencia pacífica fincada en un instrumento del Esta-

¹ Se aprobó el Dictamen de primera vuelta el 23 de marzo de 2022.

do con fuerza vinculante y reconocimiento normativo (Gorjón y Barrera, 2016, p. 2).

De acuerdo con la literatura, entre los diferentes tipos de Métodos Alternos de Solución de Controversias (MASC) se encuentran:

- a) La negociación,
- b) La mediación,
- c) La conciliación,
- d) La justicia restaurativa y
- e) Las soluciones amistosas.

La negociación es un proceso comunicacional donde ninguna de las partes se impone para alcanzar un acuerdo (Guzmán Palma, 2020, p. 6).

La conciliación, es un proceso facilitado por un tercero quien previo análisis del caso, presenta las partes propuestas de solución al conflicto, las partes en pleno ejercicio de su libertad, deciden si la aceptan o no (Guzmán Palma, 2019, p. 20).

La justicia restaurativa, se aplica en materia penal y consiste en reparar el daño a las víctimas más que en castigar a las personas responsables (Guzmán Palma, 2019, p. 20).

Las soluciones amistosas, generan espacios participativos de diálogo entre las personas y la autoridad, se pueden llegar a acuerdos benéficos para ambas partes e incluso para la sociedad porque pueden hacer cambios estructurales (Guzmán Palma, 2019, p. 20).

La figura más usada es la mediación que de acuerdo con Gorjón (2015) se define como “un procedimiento no adversarial en el que

un tercero neutral, que no tiene poder sobre las partes, ayuda a estas a que en forma cooperativa encuentren el punto de armonía en el conflicto”.

El Censo Nacional de Justicia Estatal 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021) señala que, en el 2020, los poderes judiciales estatales reportaron una solución de más de 113 mil asuntos, contra los más de 121 mil que ingresaron a centros de mediación, es decir, una eficacia de 97% de los expedientes. Los temas de mayor incidencia fueron los familiares, civiles, mercantiles, y penales.

De acuerdo con estas cifras es significativa la cantidad de trabajo que no ingresó a los juzgados, y que sin duda benefició a las personas involucradas en obtener una solución adecuada para ellas y de manera más pronta y expedita. Aunque el Censo (INEGI, 2021) no señala el tiempo en que los asuntos fueron resueltos, con toda seguridad fue menor que si se hubieran sometido a un proceso judicial con todo el periplo de fases que esto representa.

Además del ahorro de tiempo y en recursos, los métodos alternos permiten avanzar en la construcción de la paz, porque evitan conflictos innecesarios, o los desgastes físicos y emocionales de un largo proceso judicial, debemos avanzar en formar una cultura de no violencia, dialogar, escuchar a la otra persona y llegar a acuerdos comunes puede ser posible, o alcanzar la paz, definida como una relación de armonía y sin conflictos entre las personas.

La paz es indispensable para que un pueblo pueda vivir con tranquilidad y logre sus objetivos comunes, es un elemento central en las democracias. La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015) en la agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible fijó como uno de sus objetivos a la paz, la justicia e instituciones sólidas, y entre las acciones para el logro de este objetivo se encuentran las de garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, representativas y participativas que respondan a las necesidades, así como garantizar el acceso a la justicia para todas las personas. Debemos recordar que uno de los motivos por los que surgen los métodos alternos es precisamente que las personas tengan acceso a la justicia.

En la contienda electoral, la lucha por el poder enfrenta a las distintas fuerzas políticas, por lo que no es fácil considerar que ante intereses antagónicos se pueda arribar a acuerdos o mediar para conciliar, como ejemplo tenemos la cantidad de conflictos que se presentan antes y durante el proceso electoral. No obstante lo anterior, si se toman en cuenta las dos dimensiones de la política, ésta entraña competición en la contienda y cooperación cuando se gobierna en las dimensiones gobierno-oposición. Con base en esta premisa política, se puede conjeturar que en temas electorales es posible la conciliación o la mediación. Veamos algunos ejemplos donde se han aplicado.

2. Mediación en materia electoral. Escenario jurídico actual

En materia electoral no se ha generalizado el uso de los MASC como herramienta para

resolver conflictos, aunque existen algunos ejemplos a destacar como los siguientes:

En el Estado de México, el Instituto Electoral local emitió los Lineamientos para Regular la Propaganda Electoral durante los Procesos Electorales de esa entidad en el año 2000, es decir, se puede considerar que fueron pioneros en contemplar los mecanismos alternativos en materia electoral porque se emitieron antes de la reforma de 2008. Se destaca que contemplaban a la conciliación como mecanismo para resolver las controversias entre los partidos políticos, y para ello debían firmar un acuerdo que contuviera el compromiso de retiro, blanqueo, o restitución de la propaganda electoral (Gobierno del Estado de México, 2000).

El acuerdo CG/IEEPCO-59/2013 emitido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) que estableció los *Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos*, teniendo sustento legal en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, el cual señala en su artículo 264 que:

“En caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, éstos agotarán los mecanismos internos de resolución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

El mismo Código señala en su artículo 266 que la mediación electoral estará basada en la democracia, la pacificación social, la tolerancia, el diálogo, el respeto y el consenso con la finalidad de construir acuerdos justos, aceptables y pacíficos. También refiere que la metodología que se emplee en mediación se realizará de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos. Por tanto, en el caso de Oaxaca, existe una normativa electoral que obliga al IEEPCO a instrumentar los mecanismos internos de resolución de conflictos como primera instancia en casos de controversias con comunidades indígenas (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió el 28 de mayo de 2014 la jurisprudencia 11/2014, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA), que señala que en la elección de autoridades de pueblos indígenas, cuando existan escenarios de conflicto que puedan tener un impacto social o cultural para los integrantes de la comunidad, derivados de elecciones regidas por sistemas normativos indígenas, previamente a la emisión de una resolución por parte de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, se deben privilegiar medidas específicas y alternativas de solución de conflictos al interior de las comunidades, mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente; lo anterior contribuye a garantizar el pleno respeto a su autonomía, así

como el derecho que tienen a elegir a sus propias autoridades en el ejercicio de su libre determinación, al propiciar la participación de los miembros de la comunidad y de las autoridades en la solución de la controversia, de una manera alternativa a la concepción tradicional de la jurisdicción, sin que estas formas alternativas puedan contravenir preceptos y principios constitucionales y convencionales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014).

En esa misma línea, se encuentra la sentencia SX-JDC-551/2018 de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, relacionada con un conflicto que involucró a personas pertenecientes a una comunidad indígena en Oaxaca. La sentencia emitida por la Sala señaló, entre sus consideraciones, que en la resolución de conflictos intracomunitarios previo a la emisión de una resolución de una autoridad administrativa o jurisdiccional se deben privilegiar medidas pacíficas de solución de conflictos tales como la mediación y la consulta, tal como lo ha señalado la Sala Superior en la jurisprudencia mencionada líneas arriba. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018).

La mediación –continúa la sentencia SX-JDC-551/2018– es una medida alterna de solución de controversias que encuentra sustento en el principio de acceso a la justicia que busca privilegiar el diálogo y el consenso en la resolución de conflictos al interior de comunidades indígenas (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018).

También se señala que dentro de los principios que rigen la mediación se encuentra el

de respeto al derecho de libre determinación, lo cual permite que el órgano encargado de desarrollar dicho procedimiento tome en cuenta las manifestaciones de ambas partes, por lo que el proceso de mediación y conciliación en los procesos de elección de autoridades municipales de Oaxaca son medidas coadyuvantes en la administración de justicia (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018).

De forma más reciente, y en consonancia con la sentencia de la Sala Superior, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas emitió en enero del 2021 un Reglamento para la aplicación de Medios Alternativos de Solución de Controversias en los Procesos Electivos regidos por Sistemas Normativos Indígenas.

Este Reglamento señala que el Tribunal cuenta con una Unidad de Justicia Alternativa de Sistemas Normativos Internos, que se integra por facilitadores (as), mediadores (as) y conciliadores (as) para el proceso de mediación y conciliación, quienes deberán tener la capacitación y formación correspondiente para resolver los conflictos que se les presenten. (Tribunal Electoral de Chiapas, 2021).

En ese mismo sentido, la sentencia JN1/34/2019, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (2019), reencauzó la demanda presentada por un ciudadano autoadscrito como indígena, instruyendo al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca a iniciar el proceso de mediación previsto dentro de la normativa local para la resolución de controversias en procesos

de elección de municipios que se rigen bajo los sistemas normativos indígenas, tomando como base el propio acuerdo CG/IEEP-CO-59/2013. El tribunal local estimó que este mecanismo alterno debe basarse en diversos principios como la democracia, la paz y la tolerancia (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, 2019a).

Por su parte, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al resolver el JLDC-021/2020, ordenó el agotamiento de un procedimiento de conciliación y/o mediación para dar solución a los conflictos generados alrededor del proceso electivo para designar a la autoridad del pueblo originario de San Pedro Mártir, Tlalpan, en aquella entidad. Lo anterior, toda vez que, tras la celebración del proceso electivo, se interpusieron diversos medios de impugnación de los cuales conocieron tanto el tribunal local, como la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF. La sentencia JLDC-021/2020 estimó que, debido a la naturaleza de la controversia, y para darle mayor celeridad a su resolución, un proceso de conciliación y/o mediación resultaba necesario, con base en el derecho de autodeterminación que gozan los integrantes de la comunidad referida. Este mismo tribunal hizo referencia al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que prevé el reconocimiento y protección de los valores y prácticas sociales propios de estas poblaciones (Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2020).

En el mismo orden de ideas, se encuentra la sentencia JDC1/120/2019 del Tribunal Elec-

total del Estado de Oaxaca, que ordenó al organismo público local de la entidad, a coadyuvar en la realización de un proceso de mediación con las autoridades municipales y auxiliares de San Pablo Villa de Mitla y San Miguel Albarradas, Oaxaca. Lo anterior, debido a que diversos ciudadanos interpusieron demanda ante el referido tribunal, tras no haber sido convocadas las mujeres a participar en el proceso electivo ni las personas originarias de la comunidad que radicaban fuera de la misma. Al mismo tiempo, la sentencia vinculó a diversas dependencias del Estado de Oaxaca como fueron la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, entre otras autoridades (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, 2019b).

Por último, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero emitió la sentencia TEE/JEC/001/2021, en la cual ordenó al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero instruir a sus áreas técnicas a coadyuvar con el Consejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes, después de que varios ciudadanos indígenas presentaran ante el Instituto una solicitud para que se provea una consulta a fin de determinar el Modelo de Elección e integración del órgano de Gobierno Municipal por sistema normativo interno (Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2021).

Si bien esta sentencia no incluye un MASC en sentido estricto, se considera relevante porque se pide a la autoridad electoral

que provea de una consulta a fin de resolver un conflicto con matices electorales, implica una intermediación o la intervención de un tercero.

Otro ejemplo de legislación electoral que contempla los MASC es la Ley General de Partidos Políticos para los procedimientos de justicia intrapartidaria, y obliga a que en los estatutos de dichos institutos políticos se establezcan los medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento. Esta normativa le dedica un capítulo a la Justicia Intrapartidaria en los artículos 46 al 49 de la Ley General de Partidos Políticos.

Sobre el particular, la magistrada Janine M. Otálora Malassis, de la Sala Superior del TEPJF señaló que ante la alta judicialización de los asuntos derivados de los conflictos internos de los partidos políticos, se debería crear la figura del mediador electoral, para dirimir los conflictos entre los precandidatos que buscan ser aspirantes a candidatos de un partido político o puestos dentro del mismo instituto político, lo que beneficiaría a los tribunales locales y federales quienes además de resolver los asuntos de contienda electoral, también deciden sobre si el proceso de selección de las y los candidatos fue el correcto (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018).

En otro aspecto, aunque no precisamente como parte de la contienda en un proceso electoral, el Instituto Nacional Electoral es-

tableció en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, la conciliación para dirimir conflictos entre el personal a fin de lograr un acuerdo y hacer cesar las conductas que dieron origen al mismo; en las denuncias de acoso u hostigamiento sexual no procederá resolver por esta vía. Se establecieron una serie de reglas para llevar a cabo esta medida y en caso de no llegar a un acuerdo se dejan a salvo los derechos de las partes involucradas para hacerlos valer en la vía que consideren oportuna (Instituto Nacional Electoral, 2020).

De forma similar los organismos públicos locales electorales (OPLES) han emitido lineamientos similares para dirimir conflictos entre su personal y han privilegiado la conciliación como vía para resolverlos, tal es el caso del Instituto Electoral del Estado de Colima que emitió el acuerdo IEE/CG/AO59/2017 por el que se nombró a la autoridad conciliadora en la solución de conflictos laborales (Instituto Electoral del Estado de Colima, 2017).

Con la finalidad de que las autoridades electorales den cumplimiento a la norma constitucional sobre MASC y por lo tanto al acceso a la justicia pronta y expedita, éstas deben explorar en qué asuntos las controversias podrían dirimirse bajo la óptica de estos mecanismos alternativos.

3. Conflictividad electoral en las entidades federativas: Procedimientos Especiales Sancionadores

Antes de abordar el tema de la conflictividad electoral en las entidades federativas a

través de la figura del Procedimiento Especial Sancionador es necesario hacer énfasis en que este mecanismo de resolución de controversias electorales tuvo su origen en el marco del proceso electoral de 2005-2006 con motivo de una queja presentada ante el Instituto Federal Electoral (IFE) por la entonces “Coalición por el Bien de Todos” donde solicitaba a la autoridad electoral ordenara el retiro de propaganda a la coalición “Alianza por México”. La negativa del IFE a esta petición fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y dio lugar al expediente SUP-RAP-17/2006, en cuya resolución ordenó al IFE instrumentara un procedimiento idóneo y eficaz, en el que, respetando las formalidades esenciales del procedimiento resolviera las cuestiones debatidas en materia de propaganda electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006).

Lo que inició como un mandato judicial para definir una controversia electoral a través de una sentencia, se incorporó en 2007 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con el denominador de procedimiento sancionador electoral.

El aumento de la competitividad electoral en México no ha estado exento de tensiones que se han traducido en un exponencial aumento de la conflictividad electoral. En las entidades federativas se aprecia un incremento significativo de quejas por parte de los diversos actores políticos, que han derivado en PES como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Procedimientos Especiales Sancionadores, entidades federativas: 2018 y 2021

Entidad	Procedimientos Especiales Sancionadores (PES)	
	2018	2021
Aguascalientes	45	106
Baja California	101	180
Baja California Sur	22	52
Campeche	33	134
Chiapas	43	86
Chihuahua	138	315
Ciudad de México	279	319
Coahuila de Zaragoza	77	72
Colima	-	-
Durango	1	64
Guanajuato	206	704
Guerrero	76	101
Hidalgo	34	106
Jalisco	145	543
Estado de México	534	693
Michoacán	-	-
Morelos	-	-
Nayarit	0	172
Nuevo León	635	1020
Oaxaca		427
Puebla	145	558
Querétaro	81	214
Quintana Roo	80	16

San Luis Potosí	124	296
Sinaloa	28	41
Sonora	229	185
Tabasco	135	136
Tamaulipas	88	187
Tlaxcala	26	336
Veracruz	231	885
Yucatán	80	113
Zacatecas	107	195

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los institutos estatales electorales. No se recibió información por parte de Colima, Michoacán y Morelos. Oaxaca refirió no tener registro de 2018.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, salvo Coahuila y Quintana Roo, la tendencia en la conflictividad electoral estatal fue al alza entre los procesos electorales de 2018 y 2021, siendo Nuevo León la entidad federativa que más tramitó Procedimientos Especiales Sancionadores en ambos procesos comiciales.

En el caso de Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral tramitó durante el Proceso Electoral 2017-2018, la cantidad de 635 PES. En el proceso electoral 2020-2021 esta misma autoridad electoral substanció 1020 PES, lo que representó una carga significativa de trabajo para el área jurídica en cada proceso electoral, misma que se sumó al desarrollo de las actividades ordinarias relacionadas con el proceso electoral.

Por su parte el Tribunal Estatal Electoral en Nuevo León tramitó en el período del 1 de oc-

tubre al 30 de septiembre de 2021, la cantidad de 1311 medios de impugnación y procedimientos sancionadores, lo que representa un número mayor que en el proceso electoral anterior de 2017-2018 donde esta misma autoridad jurisdiccional substanció 939 medios de impugnación y procedimientos sancionadores. Si comparamos esta última cifra con la estadística del proceso electoral local de 2014-2015 donde se substanciaron 606 medios de impugnación y procedimientos, la cifra va *in crescendo*, es decir, la conflictividad electoral aumenta en cada proceso electoral, lo que detona un aumento significativo en las cargas de trabajo de las autoridades electorales, desde la autoridad administrativa electoral, pasando por la autoridad jurisdiccional electoral local, hasta arribar a la justicia federal electoral. Si se toma en cuenta que, en muchos casos, las partes en conflicto agotan toda la cadena impugnativa, eventualmente, esto pudiera

colapsar el trabajo de las autoridades electorales. En el siguiente cuadro es posible advertir de manera gráfica este crecimiento de conflictividad electoral:

Cuadro 2. Total de medios de impugnación y procedimientos sancionadores 2015-2021 en Nuevo León.

Actividad Jurisdiccional Proceso Electoral	
Proceso electoral 2020-2021	1311
Proceso electoral 2017-2018	939
Proceso electoral 2014-2015	606

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Informe de labores de la Presidencia del TEENL, disponible en: https://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/acuerdos/informe_de_actividades_2020_2021.pdf

Entre las bondades de los MASC se encuentra el período de tiempo más corto para la solución de los asuntos, dado que las cargas de trabajo se incrementan considerablemente en la contienda electoral. Parecería viable que en materia electoral se valore establecer alguno de los mecanismos de solución de controversias con lo que se cambiaría el paradigma de solución de casos en contiendas electorales donde a veces el enfrentamiento entre los actores políticos parece no dar lugar a una tregua.

Cabe señalar que en la contienda electoral, en la mayoría de los casos, los conflictos se deben resolver en el tiempo en que se desarrolla el proceso electoral, es decir, un plazo relativamente corto, y quizá esa puede ser una de las justificaciones del porqué los MASC no sean tan atractivos como una solución pronta e inmediata.

Anteriormente, la legislación establecía que la Comisión Estatal Electoral debía tramitar y resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y el Tribunal Electoral Local, debía resolver los procedimientos especiales sancionadores. Actualmente, la resolución de ambos tipos de procedimientos es competencia del Tribunal.² (Congreso del Estado de Nuevo León, 2022).

Habrán algunos casos donde los MASC pueden ser muy efectivos, como las conductas que se realizan entre los particulares, como la colocación indebida de propaganda o las calumnias y algunas conductas en redes sociales, con el impacto masivo de comunicación que tienen estas últimas. En los casos

² La reforma del 4 de marzo de 2022 a la Ley Electoral de Nuevo León, otorgó al Tribunal Electoral Local la facultad de resolver los procedimientos ordinarios sancionadores.

que un partido político o una ciudadana o ciudadano presente un medio de impugnación o queja por un interés difuso, colectivo o de grupo o bien del interés público, resultaría improcedente el uso de los MASC, debido a que el ejercicio de la acción impugnativa en ese caso, no es para la defensa de su interés jurídico en particular, como gobernado, sino para tutelar los derechos de la ciudadanía, entendida ésta, como una colectividad que se conforma por sub colectividades o grupos, e inclusive, de otros grupos que sin ser considerados jurídicamente como ciudadanos, merecen la tutela del Estado, como los menores de edad, donde en materia de propaganda política, el derecho tutelado es el interés superior de la niñez, entendida esta última como una colectividad (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009).

Por lo antes expuesto, el partido político o la ciudadanía demandante no podrían desistirse válidamente del medio de impugnación o queja promovida, porque no existe un titular único del interés jurídico afectado, el cual corresponde a toda la ciudadanía e incluso a toda la sociedad.

CONCLUSIONES

La llegada de los MASC a nuestro sistema de justicia ha obligado a las instancias judiciales y administrativas que resuelven conflictos, a cambiar el paradigma de solución. Llegar a acuerdos favorables para las partes, dialogar para mediar o conciliar una problemática desde la perspectiva de la paz, es posible.

Debemos avanzar en la construcción de acuerdos que representen una economía procesal, un ahorro en tiempo, en recursos humanos y financieros; a toda la sociedad nos conviene.

El legislador tiene un reto que ojalá quiera asumir: encontrar la fórmula de plasmar en la legislación electoral federal o local el reconocimiento de MASC como vías alternas para la solución heterocompositiva a través de alguna figura de arbitraje o mediación profesional-electoral que permita una solución eficaz a las controversias entre los diversos actores políticos, pero que a la vez sume en la construcción del tejido democrático, en el entendido de que si bien en democracia existe el principio de la competencia política, también existe el de la cooperación, es decir, como dos caras de la misma moneda que se complementan, donde por un lado está la faz de la competición, y del otro lado, la cooperación.

La política es competición y cooperación al mismo tiempo, entendiendo esta última como la dimensión a través de la cual los diversos actores políticos resuelven sus conflictos de manera amigable y a favor de la democracia, porque esos mismos competidores serán en un futuro Gobierno/Oposición, Mayorías/Minorías que tienen que dialogar para encontrar soluciones públicas. Mientras menos friccionados arriben a esos escenarios postelectorales, será más factible llegar a la toma de acuerdos por la vía del diálogo y del consenso, evitando incluso, la polarización.

Operativamente, la instrumentación de los MASC, además de plasmarse en la ley, debería incluir una capacitación a las y los futuros mediadores y certificarlos para dotarles de las herramientas y habilidades que requieren las soluciones alternas a los conflictos. Sin duda para las personas involucradas en los conflictos político-electorales también va a significar un cambio de paradigma, como en todo proceso nuevo habrá resistencias que al tiempo cederán ante los beneficios que hemos visto representan las soluciones alternativas de conflictos.

Hasta ahora, aunque hay algunos casos excepcionales, la mayoría de la literatura refiere a los conflictos electorales relacionados con los pueblos indígenas los que destacan por su aplicación en los métodos alternos de solución de controversias.

Debemos replantear los asuntos en los que sí quepa la justicia con este tipo de soluciones y tener presente que habrá asuntos como los de interés general, o los de violencia política de género o donde se afecte el interés superior del niño y de la niña, que seguramente no podrán someterse a las medidas de conciliación y de mediación, o cuando se trate de violaciones a la Constitución.

Es necesario también la difusión de este tipo de mecanismos alternativos para que la sociedad, y por lo tanto las personas involucradas en una contienda electoral, ya sea partidos políticos, candidatos, candidatas e independientes conozcan los mismos y las bondades que puede ofrecer y que han sido señaladas en este trabajo.

Se podría pensar en una reforma a la Ley Electoral estatal que los contemple, aunque también podemos señalar que el principal instrumento jurídico que es la Constitución ya lo establece.

Propuestas

- El reconocimiento en la ley de la instrumentación de los MASC para la resolución de conflictos electorales.
- La capacitación por parte de las autoridades electorales al personal necesario que se designaría para implementar los MASC.
- Establecer los manuales de procedimientos alternativos acordes a la Ley de Métodos Alternos y a la Ley Electoral.
- Proporcionar orientación a las personas involucradas en el conflicto sobre la posibilidad de solucionar el problema por algún MASC.
- Realizar, en aquellos casos que proceda, y que no sean de interés público, las soluciones con base en los MASC.

TRABAJOS CITADOS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022, 27 de febrero). *Ley General de Partidos Políticos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>
- Congreso del Estado de Nuevo León. (2022, 4 de marzo). *Ley Electoral para el Estado de Nuevo León*. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_electoral_para_el_estado_de_nuevo_leon/
- Gobierno del Estado de México. (2000). *Gaceta del Gobierno*. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2000/abr203.pdf>

- Gorjón, F. y Barrera, F. (2016). Mediación generadora de capital social. *Ciencia Jurídica*, 5(9), 27-35. <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/175/165>.
- Guzmán Palma, D. (2020). Los medios alternativos para la solución de conflictos y la justicia restaurativa. Historia y desarrollo teórico-conceptual en México. En: A. Sánchez-Castañeda, D. Márquez y B. Camarillo (coords.), *Desafíos de los medios alternativos de solución de controversias en el Derechos Mexicano Contemporáneo*. (pp. 1-26). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Electoral del Estado de Colima. (2017). *Acuerdo No. IEE/CG/A059/2017*. <https://periodicooficial.colimago.mx/p/30092017/sup03/37093007.pdf>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2013). *ACUERDO CG-IEEPCO-59/2013, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS Y METODOLOGÍA PARA EL PROCESO DE MEDIACIÓN EN CASOS DE CONTROVERSIAS RESPECTO A LAS NORMAS O PROCESOS DE ELECCIÓN EN LOS MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS*. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2013/CG59.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2021/doc/cnije_2021_resultados.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2020, 8 de julio). *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa*. https://www.revista.unam.mx/wp-content/uploads/3_Normas-APA-7-ed-2019-11-6.pdf
- Marquéz, M. y De Villa, J. (2013). Medios alternos de solución de controversias. En E. Ferrer, J. Caballero y C. Steiner (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana II*. (pp. 1587-1601). Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/
- Secretaría de Gobernación. (2008). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). *DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015591>
- Tribunal Electoral de Chiapas. (2021). *Reglamento del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, para la aplicación de Medios Alternativos de Solución de Controversias en los Procesos Electivos regidos por Sistemas Normativos Indígenas*. <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/789FD866-1C56-4652-9009-4443CB-D4BDC2.pdf>
- Tribunal Electoral de la Ciudad de México. (2020). Expediente: TECDMX-JLDC-021/2020. (Martha Alejandra Chávez Camarena, M.P.) <https://comitegenero.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/TECDMX-JLDC-021-2020.pdf>
- Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. (2021). Expediente: TEE/JEC/001/2021. (Dra. Alma Delia Eugenio Alcaraz, M.P.) <https://teegro.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2021/01/TEE-JEC-001-2021.pdf>
- Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. (2021). *Informe de actividades 2020-2021*. https://www.tee-nl.org.mx/transparencia_sipot/acuerdos/informe_de_actividades_2020_2021.pdf
- Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2019a). Expediente: JN1/34/2019. (Mtro. Raymundo Wilfrido López Vásquez, M.P.) <https://teeo.mx/images/sentencias/JN1-34-2019.pdf>
- Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2019b). Expediente: JDCI/120/2019. (Mtro. Miguel Ángel Carballido Díaz, M.P.) <https://www.teeo.mx/images/sentencias/JDCI-120-2019.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2006). Expediente: SUP-RAP-17/2006. (José de Jesús Orozco Henríquez, M.P.) <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00017-2006>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2009). *DESISTIMIENTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ES PROMOVIDO POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN EJERCICIO DE UNA ACCIÓN TUITIVA DEL INTERÉS PÚBLICO*. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=8/2009>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). *SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)*. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2014&tpoBusqueda=S&sWord=11/2014>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca*. <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/files/7e403a9e963d16c.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). Expediente: SX-JDC-551/2018. (Juan Manuel Sánchez Macías, M.P.) <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0551-2018.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). *Se debe crear la figura de mediador electoral ante la alta judicialización de los conflictos internos de los partidos políticos: Otálora Malassis*. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/3526/0>

vo León (2016 a la fecha). Ha realizado observación electoral con la OEA en Haití, 2011 y República Dominicana, 2020.

Sofía Velasco Becerra

Licenciada en Derecho por la UAM Azcapotzalco, Máster en Derecho Penal, Constitución y Derechos, por la Universidad Autónoma de Barcelona, Maestría en Derecho Constitucional y Gobernabilidad (cursando), por la UANL. Expresidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y Exconsejera Electoral de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Luigui Villegas Alarcón

Licenciaturas en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública, ambas por la UNAM, Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España y Maestría en Derecho Electoral por el TEPJF, Cursando Doctorado en Derecho en la UANL. Consejero electoral y consejero presidente provisional de la Comisión Estatal Electoral Nue-