

## La justicia electoral desde el mirador de los órganos administrativos electorales

Edmundo Jacobo Molina\*

En 1990 se aprobó la reforma constitucional que dio origen al IFE y con la cual, entre otras cosas, se reconoció su competencia para instaurar procedimientos de sanción respecto de posibles infracciones al Cofipe. Esta atribución se limitaba únicamente a investigar los hechos denunciados y no así a resolver el fondo de los asuntos. Como lo disponía la norma, una vez acreditada la falta el IFE debía comunicarla a la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral (Trife), quien era la autoridad responsable para sancionar en caso de incumplimiento o violación a la norma electoral.

A pesar de los esfuerzos por consolidar la independencia de las autoridades electorales y el ejercicio efectivo del voto libre, para ese entonces seguían existiendo temas pendientes por resolver para garantizar la equidad en las contiendas, la adecuada fiscalización de los recursos de las campañas, la justicia electoral expedita, etcétera. Como respuesta a los reclamos sociales y a los nuevos retos que surgieron posteriores a la conflictividad política de 1994 fue necesario impulsar una nueva reforma que atajara lo que Jorge Carpizo llamó “la feria de las desconfianzas”. La reforma constitucional de 1996 por primera vez le confirió a la autoridad

\* Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 18 de marzo de 2016  
Aceptado: 1 de julio de 2016

administrativa en materia electoral la atribución de tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos, así como imponer las sanciones correspondientes. La razón que impulsó esta concentración de atribuciones en el órgano administrativo no es clara. En la exposición de motivos de la reforma aprobada no se hace mención alguna respecto de este tema. Sin embargo, un análisis sobre los otros temas incluidos en la reforma, como el cambio de consejeros magistrados por consejeros ciudadanos independientes, lleva a suponer que el fortalecimiento del órgano superior del Instituto generó la confianza entre los actores políticos para que fuera ese espacio neutro, sin la intervención del gobierno, en donde se resolvieran las disputas partidistas.

Eliminado el derecho de voto de los representantes de los partidos, el Consejo General del IFE se convirtió en un órgano independiente con legitimidad para resolver quejas partidistas. Sus determinaciones eran impugnables ante el Tribunal Electoral, incorporado el mismo año tras la reforma al Poder Judicial, dando mayor certeza a los actores políticos y asegurando vías para la defensa de sus derechos. Así, se dio inicio a una larga relación entre la autoridad jurisdiccional y la administrativa, en cuya historia encontramos capítulos caracterizados por un ir y venir de asuntos que muestran diferencias de criterios y aproximaciones distintas al derecho y la justicia electoral. Aunque hay que decir que también ha habido periodos de muy afortunadas coincidencias frente a casos emblemáticos, en donde ambas autoridades han encontrado puntos de convergencia, en casos tan importantes como el de “amigos de Fox”, “Pemexgate” o, incluso, en la propia calificación de las elecciones.

Como todos pudimos atestiguarlo, la dinámica de las campañas electorales superó los alcances de la reforma que otorgó al IFE la facultad de instaurar y resolver quejas entre partidos. En 2006, la Coalición “Por el Bien de Todos” (PRD-PT-Convergencia) impugnó la omisión del Consejo General del IFE de resolver el proyecto mediante el cual dicha coalición solicitaba el retiro de promocionales que consideraba eran contrarios a la Constitución y al Cofipe, por ser calumniosos y difamadores; fue el ostensible estreno de lo que conocemos como “campañas negras”.

Como resultado de esa impugnación, al resolver el SUP-RAP-17/2006, la Sala Superior reconoció la necesidad de generar un procedimiento expedito en forma de juicio que asegurara la garantía de audiencia y una adecuada defensa. Éste es uno de esos ejemplos elocuentes de cómo la ley es a veces superada por las prácticas de los propios actores políticos que la escribieron y aprobaron. En este caso, la insuficiencia de la norma obligó a la autoridad jurisdiccional a crear un nuevo procedimiento expedito

que fuera idóneo para cumplir con la pretensión del actor. En la sentencia se creó el procedimiento especial sancionador (PES), definiendo sus etapas y las autoridades responsables de su resolución. La determinación fue que sería el Consejo General del IFE el facultado para resolver de forma expedita las denuncias presentadas por los partidos políticos. El principal objetivo de esta creación jurídica era salvaguardar de forma efectiva y expedita los principios rectores de la contienda electoral, antes de que ésta concluyera, para estar en posibilidades de preservar la equidad del proceso en el momento oportuno.

La vida electoral está en constante cambio y evolución. Pareciera que existe una inercia de los actores políticos para modificar una y otra vez sus estrategias de actuación, aprovechando las deficiencias, insuficiencias o ambigüedades de la norma, como mecanismo para ganar elecciones. Este hecho ha generado el impulso, a veces contraproducente, de modificar las reglas electorales después de cada proceso con la pretensión de contrarrestar aquellos intentos de vulnerar al sistema electoral o para neutralizar lo que desde su perspectiva podría resultar una ventaja de sus oponentes. Por eso, el modelo es cada vez más complejo, más abigarrado, más lleno de candados y en suma, sobre regulado.

Como resultado de esta ya instaurada práctica reformista postelectoral, en 2007 se modificó la ley para incorporar el procedimiento especial sancionador al texto constitucional y acotar su procedencia a la propaganda electoral y los llamados actos anticipados de campaña. Esta modificación, iniciada en el ámbito jurisdiccional, le otorgó al IFE facultades materialmente jurisdiccionales para las que, en honor a la verdad, constitucionalmente no había sido diseñada la autoridad administrativa.

Una vez más, la actuación de los actores políticos puso a prueba el nuevo sistema. La alternancia política generó una competencia electoral intensa. Los procesos electorales, en todas sus etapas, se judicializaron colocando al IFE en medio de las disputas de los partidos políticos. El Consejo General como órgano de resolución de los famosos PES se convirtió en una caja de resonancia de los conflictos entre partidos. En sesiones públicas, con cobertura mediática asegurada, la autoridad (IFE) resolvía los procedimientos ante acusados y acusadores, es decir, por extravagante que suene, lo que ocurría es que el Consejo General con atribuciones cuasi jurisdiccionales se veía en el entuerto de tener que discutir sus resoluciones sancionatorias con los propios sujetos sancionados y sus denunciadores, en un debate público, que se convirtió durante al menos los procesos electorales federales de 2009 y 2012 en la narrativa misma de la contienda. Naturalmente, el *quejerío* entre partidos,

implacable durante campañas, contribuía a la percepción pública errada (o al menos desproporcionada) de que las elecciones estaban plagadas de irregularidades.

Como consecuencia, la tensión entre la autoridad y los partidos políticos se incrementó. Se pervirtió el objetivo originario del PES, creado para defender y garantizar el respeto de los derechos y principios rectores de las contiendas electorales, para convertirse en un medio utilizado por los partidos políticos para reventar las estrategias propagandísticas del opositor (en una suerte de extensión de sus propias campañas) y, a la postre, construir sendos expedientes de impugnación para utilizarse en caso de que la votación en las urnas no les favoreciera.

Otro efecto no deseado o no previsto por la reforma constitucional de 2006-2007 fue la dinámica cuasi oficiosa de impugnación ante el Tribunal de un importante número de resoluciones del IFE, potenciando la *litigiosidad* de los procesos electorales, de por sí combatidos en tribunales por los actores. A la larga, una lectura de los datos nos lleva a pensar que el abuso de los medios de impugnación ha mermado la certeza jurídica de los actores y desgastado la relación entre el INE y el TEPJF. Cada año se presentan más quejas de procedimientos especiales con su inseparable pareja: la solicitud de medidas cautelares. Los procedimientos ordinarios disminuyeron en los primeros años de implementación de la reforma pero posteriormente su número se estabilizó. El constante ir y venir de asuntos ha generado que el derecho electoral se vuelva subjetivo, poco claro y hasta cierta medida incierto.

<i>Procedimientos especiales sancionadores</i>			
<i>Año</i>	<i>Quejas presentadas</i>	<i>Acuerdos de medidas cautelares<sup>1</sup></i>	<i>Acuerdos impugnados</i>
2008	48	2	2
2009	349	11	4
2010	127	39	10
2011	161	54	8
2012	386	178	21
2013	68	41	11
2014	90	54	12

<sup>1</sup> Acuerdos emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias, debido a la acumulación de quejas no necesariamente coincide con el número de quejas presentadas.

<i>Procedimientos especiales sancionadores</i>			
<i>Año</i>	<i>Quejas presentadas</i>	<i>Acuerdos de medidas cautelares<sup>1</sup></i>	<i>Acuerdos impugnados</i>
2015	534	233	73
2016	208	153	56
<i>Total</i>	1,971	765	197

Cabe mencionar que no todo fueron malos resultados como consecuencia de la reforma de 2006-2007 en materia de justicia electoral. En un balance objetivo y crítico se debe recalcar que sí cumplió uno de sus principales objetivos: reducir los tiempos de resolución para asegurar una justicia pronta y expedita. Como se sabe, en promedio un procedimiento ordinario dura de 64 a 129 días para resolverse, mientras que uno de carácter especial transcurre por lo general entre cinco y seis días.

Es preciso ofrecer algunos datos objetivos, estrictamente estadísticos, para dimensionar la magnitud de la judicialización de los procesos electorales. Entre 2008 y 2016 se presentaron a nivel central en el IFE-INE un total de 1,971 procedimientos especiales sancionadores. De ellos, 64 % fueron recibidos en años en los que se celebraron jornadas electorales: 349 PES se presentaron en 2009, 386 en 2012 y 534 en 2015. Por otro lado, 15% del total de esas 1,971 quejas se presentaron en años de preparación e inicio de procesos electorales: 48 PES en 2008, 161 en 2011 y noventa en 2014. Finalmente, 20% de los procedimientos recibidos entre 2008 y 2016 fueron presentados en años posteriores a la conclusión de los procesos electorales: 127 en 2010, 68 en 2013 y 208 en 2016.

La dinámica de resolución de los PES desde la autoridad administrativa (el INE antes IFE) y los medios de impugnación desatados en su contra han obligado a la Institución a establecer criterios que permitan armonizar las decisiones administrativas y las jurisdiccionales.

Sólo de manera enunciativa, algunos de los principales criterios adoptados en la materia han versado sobre lo siguiente:

- 1) Distinción entre actos de campaña y precampaña, así como determinar la competencia del Instituto para conocer de infracciones fuera del proceso electoral.
- 2) Contenido de la calumnia.
- 3) Propaganda integrada.
- 4) Requisitos para actualizar la violación al artículo 41 constitucional.

- 5) Artículo 134 constitucional de la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos, así como las características de la propaganda de las instituciones gubernamentales.
- 6) El uso debido de la pauta para evitar la sobreexposición de los actores políticos, especialmente dirigentes partidistas.

Otro elemento que complicó aún más el modelo fue el reconocimiento (por parte de la Sala Superior) de la procedencia del PES contra violaciones del régimen constitucional de radio y televisión en materia electoral fuera de procesos electorales. Con esta decisión se abrió la puerta para que los actores políticos movilizaran la maquinaria jurisdiccional mediante procedimientos especiales, es decir, en plazos menores a los previstos para las investigaciones ordinarias, por supuestas afectaciones que no implican un riesgo inmediato o inminente a algún proceso electoral, que es justamente la razón fundamental a que atiende lo expedito del PES. Esta distorsión del procedimiento, además de impactar negativamente en la carga de trabajo del Instituto sin justificación alguna, propicia una mayor *litigiosidad* entre los partidos políticos, afectando sustancialmente la percepción pública sobre la legalidad de los procesos electorales.

En 2014, con la más reciente reforma constitucional y legal en materia político-electoral, nuevamente se rediseñó la justicia administrativa para trasladar la facultad resolutoria de los PES a las instancias especializadas en justicia electoral (en concreto, la Sala Especializada creada para ese propósito). Sin embargo, el Instituto sigue siendo parte del procedimiento como autoridad investigadora, responsable del dictado de medidas cautelares y de integrar el expediente que posteriormente se remite a la Sala para su resolución. Uno de los principales objetivos de la reforma fue evitar que el Consejo General fuera el foro de las discusiones políticas de los partidos políticos so pretexto de los procedimientos especializados.

Al quitarle al INE la facultad resolutoria de los PES (y a los partidos el foro del Consejo General) se pensó que se disminuiría la judicialización de las contiendas electorales. Los datos, no obstante, dicen lo contrario. En los últimos años se ha visto un incremento en las quejas presentadas por los partidos políticos, así como la impugnación constante de las resoluciones de la Comisión de Quejas sobre la adopción de medidas cautelares. La separación del pronunciamiento del fondo de las quejas y de las medidas cautelares ha generado un ir y venir de casos, entre el INE y la Sala Superior, que no permiten consolidar criterios jurídicos para mayor certeza de los actores. Nuevamente, las diferencias de criterios y aproximaciones distintas al derecho y la justicia electoral han colocado al INE y al TEPJF en una relación de tensión que los medios de comunicación han

aprovechado para evidenciar como si se tratara de un asunto personal y no como resultado del complejo diseño de la justicia electoral mexicana.

<i>Acuerdos de la Comisión de Quejas y Denuncias</i> <sup>2</sup>	2014	2015	2016
Total	54 <sup>3</sup>	233	153
Impugnados	12	73	56

<i>Relación de procedimientos sancionadores</i> <sup>4</sup>	
<i>Tipo de procedimiento y medidas cautelares</i>	<i>Totales</i>
Procedimientos especiales a nivel central	786
Procedimientos ordinarios	262
Solicitudes de medidas cautelares	611

La reforma de 2014 buscó hacer frente a la problemática de que fuera en el Consejo General donde se resolvieran los procedimientos especiales sancionadores y dispuso que la autoridad facultada para ello sería una Sala Especializada del TEPJF. No obstante, la reforma no tuvo el alcance necesario para corregir las deformaciones que el modelo que ya había generado, pues el INE sigue a cargo de la sustanciación de los procedimientos y del dictado de las medidas cautelares. La experiencia nos ha enseñado que para atender de fondo las problemáticas surgidas por este esquema bicéfalo es necesario realizar una nueva reforma que regrese el procedimiento especial, con todo y sus cautelares, al ámbito de su nacimiento y de su natural competencia: la arena jurisdiccional. Es una lógica de coherencia en la impartición de justicia bastante obvia: la instancia que resuelva el fondo debe resolver también la cautelar.

Al concentrar la sustanciación, el dictado de medidas cautelares y la resolución de fondo en un mismo órgano se evitará tensiones interinstitucionales. La autoridad jurisdiccional sería la única competente para conocer y resolver los procedimientos especiales, asumiendo a plenitud la definición de criterios en la materia, sin contradicciones ni equívocos.

<sup>2</sup> Se presenta el número de acuerdos y no las quejas presentadas porque en ocasiones se acumulan expedientes y las impugnaciones se presentan en contra del acuerdo, como acto único, y no por separado tomando en cuenta las quejas acumuladas.

<sup>3</sup> De éstos, seis fueron resueltos por el entonces Instituto Federal Electoral y 48 se resolvieron posterior a la reforma electoral por el Instituto Nacional Electoral.

<sup>4</sup> Los datos de la tabla son posteriores a la implementación de la reforma de 2014, es decir, del 7 de octubre de 2014 al 31 de diciembre de 2016.

Por último, como botón de muestra vale la pena exponer un caso relativamente reciente que retrata la tensión que se produce entre el Tribunal y el Instituto por sostener criterios distintos, a veces contrarios, respecto de las quejas partidistas. El caso se dio en febrero de 2016 con el promocional pautado por Morena denominado “Avión”, donde Andrés Manuel López Obrador criticaba decisiones del actual gobierno y hacía referencia al cambio que se podría lograr en el 2018. La Comisión de Quejas y Denuncias votó por declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas, dado que de acuerdo al INE no podía acreditarse promoción personalizada alguna. Al resolver la impugnación, la Sala Superior revocó el acuerdo y ordenó sustituir el promocional denunciado. Inmediatamente, Morena sustituyó el promocional por otro con acusaciones semejantes pero sin referencia al 2018. En esta ocasión, la Comisión de Quejas y Denuncias, siguiendo el criterio anterior de la Sala Superior, concedió las medidas cautelares. Sin embargo, la Sala Superior nuevamente revocó el acuerdo de dicha comisión, esta vez para declarar improcedentes las medidas cautelares sólo por el hecho de que en el nuevo promocional se había retirado la referencia al 2018.

Más allá de los criterios jurídicos detrás de cada decisión que pueden compartirse o criticarse, este ir y venir de asuntos demuestra la inconveniencia de dividir las decisiones del PES entre la autoridad administrativa y la judicial. Es una situación que no sólo se traduce en falta de certeza para los actores políticos sobre las reglas del juego que les serán aplicables o los criterios que calificarán como válidos sus actos, sino que también contribuye a alimentar la errónea percepción de que la justicia electoral depende de los actores involucrados y no de su impartición estricta y rigurosa en atención a las faltas cometidas.

Las reglas electorales han sufrido múltiples modificaciones y es responsabilidad de las autoridades electorales aplicarlas y contribuir a la reflexión sobre el éxito o contradicciones de su implementación. De cara al proceso electoral de 2018 es fundamental que reflexionemos cómo haremos frente y asumiremos las atribuciones que la Constitución y las leyes nos han encomendado, echando mano de la experiencia y las lecciones aprendidas, con miras a fortalecer el sistema electoral en su conjunto para dotar de la mayor certeza posible las condiciones de competencia entre los actores políticos. Cuando todos conocen las reglas del juego, y éstas son claras y ciertas, los contendientes saben qué esperar. La impartición de justicia se vuelve más efectiva, las normas se cumplen mejor sin necesariamente judicializar los procesos y la explicación pública de la intensidad del voto se traduce en un ejercicio más sencillo, más confiable, más transparente.