



La reforma electoral de 2007-2008 cuatro años después. Apuntes para un balance de su instrumentación

*The 2007-2008 Electoral Reform, Four Years Later.
Notes for a Balance of its Instrumentation*

Lorenzo Córdova Vianello*

Sumario:

- I. Los cambios constitucionales de 2007:
una reforma profunda, ambiciosa y compleja
- II. Las omisiones legislativas de la reforma de 2007-2008
- III. El Procedimiento Especial Sancionador
- IV. Las lecciones de las elecciones locales de 2010 y 2011

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 30 de septiembre de 2011

Aceptado: 21 de octubre de 2011

Resumen:

Este artículo ofrece un diagnóstico de los problemas y de los faltantes que acompañan a las reglas introducidas en la última reforma electoral y que no han sido atendidos. En parte por una ominosa omisión legislativa, pero también por una falta de compromiso por parte de los actores políticos que le dieron vida, los cuales en muchos casos han buscado los vericuetos legales para transgredirla.

El objetivo de este trabajo es identificar claramente las áreas de oportunidad que permitan llevar a buen destino los procesos electorales en México, en particular las elecciones presidenciales de 2012. Para ello, el autor se vale del análisis de los nuevos instrumentos legales, como el procedimiento administrativo sancionador, así como de las lecciones del proceso electoral de 2009 y de las elecciones locales de 2010 y 2011.

Abstract:

This paper offers a diagnosis of the problems and missing elements in the rules introduced in the Electoral Reform of 2007-2008 that have not yet been addressed. The problems are, in part, a consequence of an ominous legislative omission, but also stem from the lack of commitment of the political actors that created it. In fact, instead of addressing the problems, the architects of the reform have found ways to break it themselves.

The goal of this work is to clearly identify the areas of opportunity that would allow steering the electoral process in Mexico, particularly the presidential elections of 2012, to a safe end. To this aim, the author analyzes new legal mechanisms, like the sanctioning administrative procedure, and highlights the lessons learned during the electoral process of 2009 and the local elections of 2010 and 2011.

Palabras clave: reforma electoral 2007-2008, omisión legislativa, procedimiento administrativo sancionador, elecciones locales, elecciones 2012.

Descriptors: electoral reform 2007-2008, legislative omission, sanctioning administrative procedure, Local elections, 2012 elections.

I. Los cambios constitucionales de 2007: una reforma profunda, ambiciosa y compleja

La reforma electoral constitucional del 13 de noviembre de 2007 constituyó una de las operaciones legislativas y políticas más importantes y ambiciosas de los últimos años. Por una parte, implicó adecuar las normas constitucionales a los muchos retos que la realidad política le imponía, a un marco normativo electoral que databa de más de una década sin modificaciones sustanciales y que presentaba problemas provocados por las lagunas legales, las insuficiencias normativas y los efectos no queridos que el mismo marco legal había producido; además sirvió para resolver muchos de los disruptivos y peligrosos fenómenos que se presentaron durante el proceso electoral federal de 2006 —varios de ellos ya conocidos pero que se manifestaron con una intensidad inusitada durante la conflictiva y controvertida elección para renovar la Presidencia de la República—, y finalmente, la reforma también supuso una tarea de reivindicación de la preeminencia de la política y del Estado frente al poder que, como un efecto no querido de la transición, llegaron a acumular y ejercer los monopolios mediáticos y que les permitió chantajear cuando no subordinar al poder político logrando imponer no pocas veces sus intereses frente al interés público.¹

Sin embargo, la amplitud de propósitos, la vastedad temática que compuso la reforma, así como la complejidad de algunos de sus temas medulares (particularmente, el que tiene que ver con el nuevo modelo de comunicación política que se introdujo, basado esencialmente en la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral y en el uso de los tiempos del Estado para que los partidos políticos pudieran tener una presencia gratuita en la radio y la televisión para la promoción de sus programas y ofertas electorales), hicieron de la reforma un conjunto de reglas sumamente complicadas cuya instrumentación suponía, tanto por lo que tenía que ver con su traducción legislativa,

¹ Sobre las razones de la reforma, véase Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma electoral de 2007-2008”, en *id.* y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 45-70.

como por lo que implicaba en términos operativos e instrumentales, una serie de complejidades y problemas de muy diversa índole.

La reforma electoral de 2007 implicó un profundo cambio tanto en las reglas de la competencia política como en la estructura y atribuciones de los órganos electorales. Se trató de una operación de gran calado que supuso cambios radicales en la calidad y funcionamiento del sistema democrático. Consistió, en suma, en una serie de transformaciones con amplios alcances y grandes ambiciones.

La complejidad de la reforma responde a varias razones. En primer lugar porque, atribuyó al Instituto Federal Electoral (IFE) una serie de funciones novedosas cuya instrumentación no ha sido sin duda sencilla, tanto en términos de costo económico, como en términos de afinar su estructura y procedimientos para cumplir con esas encomiendas legales. Algunos ejemplos de lo anterior son la obligación de constituir una nueva estructura que llevara a cabo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la creación de una nueva instancia de control administrativo interno dotada de muchas facultades novedosas, así como la instrumentación todas las normas y procedimientos que exigía la nueva regulación de medios electrónicos de comunicación.

En ese contexto, cobró particular relevancia la instrumentación por parte del IFE de los procedimientos relativos a la función sancionatoria de las conductas ilícitas de un número variado de personas que hoy están expresamente obligados por las nuevas normas electorales. En efecto, los sujetos que hoy son susceptibles de ser sometidos a procedimientos sancionatorios por parte del IFE por violar el marco legal en la materia aumentaron considerablemente: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidatos o candidatos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento o bien que violen la prohibición de contratar publicidad electoral, así como funcionarios públicos que transgredan la prohibición de transmitir propaganda gubernamental durante los periodos electorales o bien que, en cualquier momento personalicen la propaganda gubernamental. Ese universo de sujetos obligados convierte a la función de vigilancia del orden legal electoral que se le encomienda al IFE en una tarea sumamente compleja.

Debe resaltarse, además, la enorme dificultad que ha encarado el IFE en su función sancionatoria al tener que vigilar que las expresio-

nes de los partidos y candidatos en su propaganda no vulneren la prohibición de denigrar a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, que hoy, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, tiene base constitucional al establecerse dicha prohibición en el artículo 41 de la norma fundamental. Como lo demostró el proceso electoral de 2006, en donde las estrategias electorales se centraron en la descalificación y denostación del adversario, las impugnaciones sobre el tema, constituyeron un flanco muy delicado en la actuación de las autoridades electorales que cotidianamente se vieron sometidas a tener que determinar los límites legítimos de la libertad de expresión en el contexto de las campañas políticas. Ello es así porque la frontera entre las expresiones que son lícitas y las ilícitas es muy difícil de determinar, sobre todo, porque está en juego el derecho fundamental de libre expresión de las ideas que, si bien no es ilimitado *per se*, sí puede verse lesionado indebidamente si ocurre una excesiva interpretación de la prohibición que establecen las normas electorales. Gracias a las novedades introducidas con la reforma, el IFE, en primera instancia, y el Tribunal Electoral, después, han tenido que llevar a cabo una tarea sumamente compleja al desahogar los asuntos que por este tema, en gran medida porque es regulado de manera sumamente ambigua por la Constitución y el Cofipe.

Por otra parte, como nunca antes, el marco normativo exigió un vínculo y coordinación entre los órganos electorales administrativos de nivel federal y local. En efecto, al hacer del IFE la única autoridad competente para administrar el acceso a los tiempos oficiales en la radio y la televisión, tanto de los partidos políticos, como de los institutos estatales electorales, se impuso una coordinación y una permanente comunicación entre esas instancias. Más aún, la regulación reglamentaria que el IFE ha debido hacer para aterrizar las normas introducidas en esta materia específica por la reforma electoral, terminan por impactar en el funcionamiento de los órganos electorales administrativos locales, lo cual abre numerosas y complejas zonas de gestión de los procesos electorales.

En ese mismo sentido, al hacer de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE la única puerta de acceso para que los órganos electorales en ejercicio de sus funciones de auditoría a las cuentas partidistas puedan trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal, la reforma impuso necesariamente un vínculo entre

los órganos electorales, en esta materia específica, que debe ser ágil, funcional y, por ello, estar permanentemente sujeto a revisión.

Adicionalmente, la reforma también le planteó al IFE la necesidad de establecer una serie de relaciones con sujetos con los que hasta entonces no estaba obligado a tener vínculo formal alguno. En efecto, como consecuencia del nuevo marco normativo en materia de medios electrónicos de comunicación, el IFE tuvo que establecer canales de comunicación obligadamente fluidos con los concesionarios de radio y televisión que ahora son sujetos obligados por las resoluciones que emite el órgano electoral. La reciente controversia sostenida a mediados de 2011 a propósito de la modificación por parte del IFE del Reglamento de Radio y Televisión y que implicó, además de tensiones y confrontaciones públicas entre el Instituto y la industria del ramo asociada en torno a la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), la impugnación por los concesionarios ante el Tribunal Electoral de una primera versión modificada de la norma mencionada, además de la publicación de numerosos desplegados y pronunciamientos públicos acusando demagógicamente al IFE de poner en riesgo la elección presidencial de 2012 por tratar de afinar las regulaciones en la materia, es el último de una larga colección de ejemplos que ilustran la complejidad de las nuevas funciones de la autoridad electoral.

Finalmente, la nueva estructura y atribuciones que la reforma le confirió al Tribunal Electoral también impuso un complejo esfuerzo de rediseño institucional y de distribución de competencias. Si bien es cierto que la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala los asuntos que son competencia de las salas regionales y los de la Sala Superior, también lo es que no existe precisión respecto a cuáles son los asuntos “complejos” que ameriten ser atraídos por esta última ni cuales podrán ser turnados por ésta a las primeras. De igual manera, cabe decir que el nuevo sistema de control de la constitucionalidad de leyes que hoy la Constitución le reconoce expresamente a las salas del Tribunal y que les permite desaplicar las leyes que sean declaradas inconstitucionales, implica una delicada función jurisdiccional que supone una coordinación y sintonía muy afinada entre las diversas instancias que integran a ese órgano.

II. Las omisiones legislativas de la reforma de 2007-2008

Como se ha anticipado, la reforma no se agotó con los cambios constitucionales. Como consecuencia de éstos resultaba necesario modificar un número importante de leyes secundarias para ajustar el entero marco legal a las disposiciones de la carta magna y permitir así el desarrollo y puntualización de los nuevos principios y disposiciones que ésta establecía.

La adecuación de las leyes, sobra decirlo, es una tarea delicada y sumamente importante para que lo que se establece en la Constitución tenga eficacia práctica. No es ninguna novedad decir que un desarrollo legislativo deficiente puede convertir a una reforma constitucional el papel mojado, en meras buenas intenciones o llegar incluso a desvirtuarla. De ahí la importancia del trabajo legislativo subsecuente a los cambios constitucionales.

A ello se suma, además, el hecho de que una de las características del cambio político en México fue la creación de normas electorales sumamente exhaustivas y puntuales con el fin de disminuir el grado de discrecionalidad de las autoridades electorales en el cumplimiento de sus funciones lo que, inevitablemente, redundó en una mayor certeza y confianza, elementos básicos de toda elección.

Originalmente, la reforma constitucional de noviembre de 2007 estableció un plazo de 30 días para que el Congreso de la Unión hiciera las adecuaciones a la legislación federal correspondientes. El plazo, que fenecía en diciembre de ese año, no se cumplió.

Sin embargo, más allá de ese primer incumplimiento, la misma Constitución establecía una fecha fatal para que esas reformas se operaran de cara a los siguientes comicios federales, los de 2009, que serían los primeros normados por las nuevas reglas. En efecto, el artículo 105 constitucional es perentorio al señalar que no pueden realizarse modificaciones fundamentales a las leyes electorales en los 90 días previos al inicio del proceso electoral y hasta el término del mismo. Ello implicaba, si consideramos que legalmente el proceso electoral de 2009 comenzó formalmente con la sesión que realizó el Consejo General del IFE en la primera semana de octubre de 2008, que el plazo para terminar la operación legislativa se cerraba en los primeros días de julio de ese año.

Originalmente habían sido señaladas 17 normas como susceptibles de ser modificadas. Finalmente se concretaron cambios sólo en seis leyes.

El más importante de los ordenamientos modificados fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —cuyos cambios se publicaron en enero de 2008— en donde naturalmente se retomaron y desarrollaron muchas de las nuevas disposiciones introducidas en la Constitución (entre otros el capítulo de medios electrónicos, el de los renovados mecanismos de fiscalización, el de la nueva estructura y funcionamiento de varios de los órganos del IFE, el de los procedimientos sancionatorios, etcétera). Luego, en abril, vino la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General para establecer la competencia de los órganos internos de la Cámara de Diputados en la designación de consejeros electorales.

Finalmente, y como resultado del periodo extraordinario de junio de 2008, se modificaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para dar cuerpo a la nueva estructura del Tribunal Electoral (cuyas salas regionales ahora son permanentes y sus magistrados son renovados de manera escalonada) y para establecer las nuevas competencias entre sus salas (además de regular temas tan sensibles como el nuevo régimen de nulidades), así como la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal de la Federación para adecuarlos a la nueva disposición constitucional de que el IFE está exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal que tantos problemas le acarrearón en el pasado.

Se trató de cambios indispensables y, por ello, de gran importancia, pero que no desarrollan cabalmente todos los capítulos incluidos en la reforma constitucional. Podría decirse que fueron los cambios mínimos e imprescindibles para que los cambios constitucionales fueran operativos, aunque no puede hablarse de un cuadro legislativo completo y exhaustivo.

Desafortunadamente, tampoco al término del proceso electoral de 2009 el legislativo federal subsanó los faltantes normativos, y a pesar de que ya han transcurrido más de cuatro años desde las modificaciones constitucionales, aún están pendientes numerosas adecuaciones a varias leyes federales. Ni siquiera el diagnóstico claro de los problemas normativos derivados de la falta de completitud de la tarea legislativa, o de efectos no queridos de las nuevas normas indujeron al Congreso

a emitir las nuevas normas o las adecuaciones necesarias al marco normativo actual. A principios de julio de 2011 nuevamente se cerró la ventana constitucional que permitía hacer cambios a las reglas del juego electoral de cara al proceso comicial de 2012 para renovar la Presidencia y la totalidad de las cámaras del Poder Legislativo.

Entre las nuevas leyes que aún están pendientes o aquellas que requieren de cambios que aún se encuentran “en el tintero” encontramos principalmente las siguientes:

- 1) La Ley Federal de Radio y Televisión en donde, además de las adecuaciones a las reglas que la Constitución establece en materia de acceso de los partidos políticos a esos medios electrónicos y de la regulación de las prohibiciones que en tema de compra de publicidad se determinan, deben todavía incorporarse, entre otras, las sanciones a que se harán acreedores los concesionarios que violen de manera grave y sistemática las reglas electorales.
- 2) El Código Penal Federal, en particular por lo que hace al título de delitos electorales, que una vez más quedó intocado y sigue contemplando esencialmente aquellos ilícitos que se establecieron originalmente desde 1990 y que tuvieron su última actualización en 1996.

De esta manera, el conjunto de conductas contrarias a la ley, particularmente en temas tan sensibles como las prohibiciones relativas a la contratación de publicidad en medios electrónicos, a las limitaciones en el financiamiento a los partidos, el uso ilícito de recursos públicos para promoción política, carecen de un tratamiento penal que habría fortalecido las penas administrativas que hoy están establecidas. La reforma adolece de sanciones penales como un complemento necesario para hacer cumplir las nuevas reglas.

- 3) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de la que depende orgánicamente la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y que habría podido fortalecer la autonomía de dicha Fiscalía Especializada a través de múltiples mecanismos como, por ejemplo, la ratificación de su titular por el Congreso o alguna de sus cámaras, la garantía de su inamovilidad, etcétera.
- 4) Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos cuya reforma resulta necesaria para incorporar en ellas las nuevas

conductas prohibidas por la Constitución y sus respectivas sanciones, habida cuenta que la reforma a la carta magna le impone a los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno una serie de prohibiciones por lo que hace al desvío de recursos del Estado para la promoción política de algún partido o de alguna persona mediante la propaganda personalizada.

- 5) Finalmente, la nueva ley para el ejercicio del derecho de réplica de la que depende el ejercicio y garantía de esa nueva prerrogativa individual reconocida por el artículo 60. constitucional. En efecto, la redacción finalmente aprobada de dicho precepto establece que: “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Al no existir todavía esa ley el ejercicio de ese derecho resulta sumamente complicado de ser ejercido; es cierto que con algunas resoluciones el Tribunal Electoral ha reivindicado la exigibilidad de ese derecho y le ha impuesto al IFE —sobrecargando su función— el deber de ser autoridad garante del ejercicio y respeto de dicho derecho en materia electoral, pero también es cierto que su adecuada materialización requiere indefectiblemente un marco normativo adecuado y completo. Eso es importante, si se piensa que, aunque su alcance rebasa el ámbito meramente electoral, en éste cumple un papel muy importante para propiciar un debate político más informado y objetivo.

III. El Procedimiento Especial Sancionador

Una de las novedades más importantes de la reforma de 2007 fue la ampliación de la regulación del procedimiento administrativo sancionador como una de las atribuciones más delicadas a cargo del IFE, así como la incorporación expresa en la legislación de un procedimiento administrativo especial que permitiera resolver impugnaciones con gran celeridad, particularmente durante los procesos electorales.

En los hechos, el desahogo de estos procedimientos se ha convertido en una de las atribuciones más sensibles y que mayor atención y tiempo (así como desgaste y confrontación) ha demandado al Instituto Federal Electoral.

Una adecuada comprensión de este fenómeno, de la carga que supone para la autoridad electoral, así como sus perspectivas futuras, impone, necesariamente, abordarlo desde una perspectiva histórica.

Lo primero que debe señalarse es que una parte inherente del derecho electoral son los procedimientos administrativos mediante los cuales se sancionan las infracciones a las reglas electorales que lleguen a cometer los diversos actores que intervienen en los procesos políticos.

La función de esos procedimientos es doble: por un lado, determinar y punir los actos ilícitos; por el otro, inhibir futuras conductas violatorias de la ley tanto del infractor como de los otros participantes en las elecciones.

En México, atendiendo a la necesidad de contar con un mecanismo de esa naturaleza, se estableció un procedimiento a cargo del IFE que, desde 1996, instruía y dictaminaba la Junta General Ejecutiva para que el Consejo General juzgara e impusiera la sanción correspondiente (antes de esa fecha el papel del IFE se limitaba a integrar el expediente y turnar a alguna de las salas del entonces Tribunal Federal Electoral para que esas instancias resolvieran en definitiva).

En una primera fase ese procedimiento administrativo (conocido como “genérico”) permitió al IFE conocer las irregularidades, arbitrar los procesos electorales y punir las conductas antijurídicas de los actores políticos.

Sin embargo, con el paso del tiempo, la centralidad de los procedimientos administrativos iría en aumento. En efecto, por un lado la regulación cada vez más compleja de los procesos electorales y, por otra parte, el que la presentación de denuncias se convirtió en parte de las estrategias políticas y electorales de los partidos políticos fueron incrementando la importancia de esos recursos administrativos.

Por otra parte, uno de los problemas que todo procedimiento sancionador presenta es la oportunidad con la que puede resolverse y, en ese sentido, cumplir con una función correctiva de las conductas que se apartan de la ley. En materia electoral, y particularmente durante los procesos comiciales, se presenta, además, la desventaja de que los plazos son breves y fatales. Un eventual acto ilícito puede surtir efectos y ventajas irreversibles para el desarrollo de una elección que, muchas veces, es sancionado a destiempo o incluso posteriormente a la realización de la elección.

En ese sentido, lejos de inhibir conductas ilícitas, en la ponderación costo-beneficio un actor puede decidir conscientemente romper las reglas con la intención de obtener una ventaja inmediata aun cuando con posterioridad tenga que enfrentarse a una sanción de tipo generalmente económico. Ése es uno de los dilemas naturales que enfrentan los procedimientos sancionadores.

En el curso del complicado proceso electoral de 2006, y ante el uso masivo de propaganda denigratoria se evidenció la insuficiencia del mecanismo sancionatorio existente dada la natural lentitud de su trámite. El hecho de que el procedimiento genérico supusiera la convocatoria y resolución de dos instancias colegiadas del IFE (la Junta General Ejecutiva y el Consejo General), que estuviera concentrado en esos órganos centrales del Instituto aun cuando los presuntos ilícitos se hubieran cometido en provincia, y el obligado respeto a las garantías procesales, lo volvían un mecanismo poco idóneo para enfrentar un fenómeno tan dinámico como la publicidad política en radio y televisión.

Además, el hecho de que sólo los partidos políticos podían ser sujetos de sanción y no otros sujetos regulados (como, por ejemplo, los particulares a quienes la ley les impedía adquirir publicidad electoral a favor o en contra de partido o candidato alguno, pero no establecía ni un procedimiento ni una sanción específica por ese hecho ilícito), hacían del procedimiento administrativo genérico, un mecanismo rebasado y poco idóneo para enfrentar los nuevos fenómenos políticos que se presentaban en el campo electoral.

Atendiendo esa situación, y como consecuencia de una apelación presentada por la Coalición por el Bien de Todos, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que, si bien no estaba expresamente contemplado en la ley, el IFE, vista su obligación constitucional de conducir el proceso electoral dentro de los cauces legales, podía instaurar un procedimiento *ad hoc* para reparar violaciones sustanciales cometidas en la fase preparatoria de la elección. En esa sentencia, el Tribunal detalló las condiciones generales para que se desarrollara ese procedimiento en un plazo expedito y que podía determinar, además de una eventual sanción administrativa al partido infractor, la instrucción de retirar la propaganda electoral violatoria de la ley.

Se trató de una vía jurídica inédita que, sin embargo —en buena medida dada la falta de regulación clara— no produjo los efectos deseados.² La vertiginosa dinámica propia de la propaganda en los medios electrónicos, la falta de atribuciones para dictar medidas cautelares y la falta de competencia del IFE para sancionar a actores diversos

² Un interesante balance del procedimiento especializado establecido por el TEPJF en 2006 es planteado por Alejandro Luna Ramos, “Los conflictos entre partidos durante las campañas electorales: una propuesta de ampliación a la jurisdicción electoral”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, t. LVII, núm. 247, enero-junio de 2007.

a los partidos políticos y a sus candidatos, marcó el destino de ese procedimiento. Sin embargo, más allá de su eficacia concreta en las elecciones de 2006, su gran virtud fue la de haber delineado la ruta que el legislador federal desarrollaría en la reforma de 2007-2008.

1. El Procedimiento Especial Sancionador en la reforma legal de 2008

Como consecuencia de los cambios legales realizados en enero de 2008, el nuevo Cofipe incluyó un capítulo específico dedicado al Procedimiento Especial Sancionador (PES) que se estableció para conocer de cuatro grandes tipos de irregularidades: *a*) las violaciones cometidas al nuevo modelo de comunicación política tanto por partidos y candidatos, como por concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como por otros particulares; *b*) las violaciones a la prohibición de propaganda gubernamental de tipo personalizado; *c*) la contravención a las normas que regulan la propaganda política (como por ejemplo la colocación de publicidad en lugares prohibidos o la publicidad que utilice expresiones denigratorias o calumniosas), y *d*) los actos anticipados de precampaña o de campaña.

Además, se trató de un procedimiento expedito de cinco días que concentró la instrucción del mismo en manos del secretario ejecutivo y de los vocales ejecutivos distritales del país (encargados de realizar, además, una audiencia de pruebas y alegatos en donde de manera presencial las partes deben presentar los elementos probatorios y los argumentos que funden su dicho), y que desconcentró las resoluciones de las controversias, además del Consejo General, en los 300 Consejos Distritales del IFE, cuando anteriormente sólo aquel órgano nacional era competente para desahogar las quejas interpuestas en el proceso electoral.

La intención del nuevo procedimiento fue generar una mayor expeditividad en el procesamiento de las quejas para acotar los efectos disruptivos de las conductas ilícitas en el desarrollo de los procesos electorales. Para ello se optó por concentrar en manos de un solo funcionario (el secretario ejecutivo y los respectivos vocales ejecutivos en los distritos) la responsabilidad de realizar las investigaciones, ponderar las pruebas y alegatos y emitir un dictamen y proyecto de resolución

sobre el asunto para someterlo a la consideración de los órganos de decisión política del IFE en sus respectivos ámbitos de competencia.

Adicionalmente, se estableció la posibilidad de que el IFE emitiera medidas cautelares por conducto de la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de los funcionarios instructores de las quejas, para que pudieran suspenderse los efectos indebidos de los presuntos actos ilícitos reclamados hasta que su eventual licitud sea determinada por parte del Consejo en definitiva. Con ello se buscó minimizar el impacto de las conductas indebidas en el desarrollo del proceso electoral.

2. La puesta a prueba del PES: la elección federal de 2009

A la luz de la nueva regulación el proceso electoral federal 2008-2009 se constituyó como el de más alto nivel de litigio al haberse presentado en el periodo que va desde el inicio formal del proceso hasta la fecha de conclusión legal de las campañas electorales, un total de 893 procedimientos sancionatorios especiales, de los cuales un alto porcentaje, el 68%, fueron desahogados por los Consejos Distritales.³

La centralidad que tuvieron estos procedimientos en el último proceso electoral se debe a diversas razones. En primer lugar el carácter litigioso que los distingue y que, en consecuencia, es más intenso durante las contiendas electorales; en segundo lugar, el aumento en las causas de procedencia al ser un mecanismo para controvertir conductas de diversa naturaleza (propaganda de candidatos y partidos políticos, conductas de concesionarios y permisionarios y de otros particulares, así como de funcionarios públicos) además del incremento en el

³ Los datos mencionados son tomados del *Informe que presenta el secretario ejecutivo respecto del estado que guardan los Procedimientos Especiales Sancionadores al cierre de la campaña electoral 2009*, presentado al Consejo General del 3 de julio de 2009. La comparación del número de quejas presentadas en el proceso electoral de 2006 ejemplifica ese crecimiento: hace 3 años, el Consejo General del IFE conoció 779 quejas frente a las 893 del último proceso. Otro dato interesante es el que indica que en el último mes del proceso electoral federal (junio y el primer día de julio) se presentaron casi la mitad (el 46% del total) de las quejas interpuestas durante el proceso comicial. Ello, en buena medida, evidencia el carácter instrumental con que los partidos políticos han utilizado los procedimientos administrativos y no necesariamente la comisión de un mayor número de ilícitos. Prueba de ello es que, a la fecha de corte del Informe mencionado, de 85 procedimientos que había desahogado el Consejo General, 45, más de la mitad, habían sido declarados infundados, 22 fundados, y 14 parcialmente fundados.

tipo y número de los sujetos susceptibles de ser juzgados por esa vía. Todo ello provocó que gran parte de los esfuerzos de las autoridades electorales se centraran en conocer y resolver estas quejas.

Las muy frecuentes sesiones del Consejo General convocadas para resolver los procedimientos en los breves plazos determinados por la ley, la centralidad (y, en ocasiones, estridencia) que tenían los temas denunciados (incumplimientos de los monopolios televisivos a las obligaciones constitucionales que les impuso la reforma, violaciones de algunos partidos a la prohibición de compra de publicidad en medios electrónicos de comunicación, uso de propaganda gubernamental para promoción personal, entre muchos otros temas), las ásperas discusiones entre los miembros del órgano de dirección del IFE, decisiones a veces inconsistentes y muchas otras controvertidas del Consejo General y de la Sala Superior del Tribunal Electoral, opacaron en buena medida la que en esencia es la función principal de las autoridades electorales: organizar elecciones ciertas, confiables y transparentes.

Esa centralidad del Procedimiento Especial Sancionador, sin embargo, no es gratuita. En efecto, es innegable que buena parte de los problemas que se presentaron en la elección de 2006, se debieron a la falta de mecanismos jurídicos para prevenir y sancionar conductas violatorias de la ley.

Lo que sí es cierto, es que la nueva competencia de conocer y desahogar estos procedimientos a cargo del IFE (y su eventual revisión de legalidad y constitucionalidad por parte de las salas del Tribunal Electoral) abrieron un nuevo flanco del que las autoridades electorales tuvieron que hacerse cargo. Y es que los nuevos sujetos obligados por la Constitución y la ley son muchos y, en ocasiones, muy poderosos y no dudaron en ejercer todos los medios de presión a su alcance para tratar de coaccionar la actuación de los árbitros electorales. La permanente y preocupante descalificación, por ejemplo, de la reforma electoral y de la actuación del IFE que se hizo desde las principales frecuencias televisivas y radiofónicas es de llamar la atención.

Además, una serie de episodios en los que se evidenció la falta de acompañamiento a la nueva tarea del IFE por parte de los propios partidos políticos y de otros órganos del Estado, como es el caso de la Secretaría de Gobernación, en la abierta confrontación entre ese órgano electoral y los concesionarios de radio y televisión (y que vio en tristemente célebre episodio de la interrupción de transmisiones

televisivas a finales de enero y principio de febrero de 2009 de programas deportivos, el empaquetamiento de spots en tiempos del Estado y la arbitraria colocación de cortinillas, uno de sus momentos más álgidos) creó un complicado escenario para la actuación de las autoridades electorales.

Si a eso se le suma la actuación a veces trastabillante de los órganos electorales que, en ocasiones supuso incluso una ominosa claudicación de su tarea de garantes de la legalidad (como en el caso del “sobreseimiento” del IFE del procedimiento sancionador en el que se planteaba sancionar a las televisoras que habían “empaquetado” spots e incluido una serie de cortinillas en las que acusaban a la reforma electoral y al IFE de interrumpir la programación a la que se acaba de hacer referencia, o la validación por parte del Tribunal Electoral de la indebida compra de propaganda electoral enmascarada en informes legislativos del PVEM⁴) y las críticas que les valieron, el Procedimiento Especial Sancionador fue, y todavía hoy lo sigue siendo, en muchos sentidos, fuente de problemas para las autoridades electorales.

3. Los pendientes sobre el tema de cara a la elección de 2012

El Procedimiento Especial Sancionador tendrá que ser objeto de una revisión para subsanar algunos de los problemas que ha presentado y que responden, desde mi punto de vista, esencialmente a dos tipos de causas:

- a) Por un lado una falta de regulación en la legislación secundaria que dé congruencia y armonía normativa con las reglas que establece el Cofipe y que es indispensable para acotar la discrecionalidad derivada de la interpretación a la que están obligados los órganos electorales vistas las lagunas normativas. Hay muchos casos emblemáticos de esas lagunas, tal es el de la inexistencia de regulación reglamentaria del artículo 134 constitucional que es indispensable para poder actuar debidamente las limitaciones y prohibiciones que establece la Constitución a la propaganda

⁴ Sobre algunos de esos casos véase Córdova, L. y Salazar, P. (coords.) *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009.

gubernamental,⁵ o la inexistencia de una ley del derecho de réplica que vendría a resolver buena parte de los problemas relativos a los excesos en el ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas, o bien una aclaración en la ley de los alcances que debe tener la prohibición de denigración y calumnia.

Un marco normativo completo es indispensable para que las cuentas que rinda el ejercicio del Procedimiento Especial Sancionador en un futuro sean mejores que las que resultaron del reciente proceso electoral.

- b) La sobrecarga de atribuciones que hoy el IFE tiene al ser el responsable de verificar el cumplimiento de los actos de un conjunto de actores tan plural. Me hago cargo que buena parte del problema se desprende del hecho de que otros órganos del Estado, como los encargados de vigilar el cumplimiento de las normas que rigen el comportamiento de las concesiones de los medios electrónicos de comunicación, ha sido deficitario, y que la solución pasa por una revisión integral del funcionamiento y diseño de las instituciones del Estado. Sin embargo, vale la pena pensar si un órgano cuya función principal es la de organizar elecciones debe ser el que cumpla esa tarea de vigilancia y supervisión de actores que incide en los procesos electorales pero cuya naturaleza trasciende ese ámbito.

Hay quien ha sugerido que una eventual solución pasa por que la competencia de desahogar los procedimientos administrativos sancionadores se transfiera a las salas del Tribunal Electoral que podría resolver los asuntos en dos instancias, una primera desahogada por la sala regional con competencia en la circunscripción en la que se hayan cometido los hechos denunciados, y la segunda ante la Sala Superior.⁶ Tal vez valdría la pena un procedimiento inspirado en el modelo pre-valeciente antes de 1996 en donde el IFE era el encargado de conducir las indagatorias y de presentar sus conclusiones ante la sala competen-

⁵ Sobre este punto concreto véase el ensayo de Kristian Bernal, “La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, en *Democracia sin garantías, cit.*, pp. 125-150.

⁶ En ese sentido estaba encaminada la propuesta de José Woldenberg en su intervención en los foros convocados por el Senado de la República para hacer un balance de la reforma electoral, el pasado 30 de junio.

te del entonces Trife para que ésta validara el sentido de las pesquisas e impusiera la sanción correspondiente.

En todo caso, repensar el diseño institucional y procedimental de estos mecanismos de justicia administrativa en una clave que permita descargar al IFE de la gran presión política que supone el resolver los procedimientos especiales sancionadores y que suponga una mayor corresponsabilidad de otros órganos del Estado sea una ruta que valga explorar para fortalecer los controles sobre los sujetos obligados por las reglas electorales sin abrir flancos vulnerables que, en definitiva, pueden terminar por incidir en la confianza y certeza que debe invertir a los procesos electorales.

IV. Las lecciones de las elecciones locales de 2010 y 2011

Con posterioridad a las elecciones federales de 2009, se realizaron, a lo largo de 2010, quince elecciones locales, catorce de las cuales se verificaron concurrentemente el 4 de julio de ese año atendiendo a las nuevas reglas que determinó la reforma electoral de 2007. Por su parte, en 2011 el número de comicios locales fue de siete, lo que supone la existencia de una amplia experiencia que permite hacer un corte de caja respecto del marco normativo, de la actuación de las autoridades, así como del comportamiento de los actores políticos de cara a los futuros procesos electorales y, particularmente, de los comicios federales de 2012.

Además, nos permiten hacer un balance ulterior de la aplicación de la reforma electoral, así como identificar las áreas de oportunidad que merecen ser afinadas en el marco normativo que se estableció hace cuatro años. En ese sentido hay que señalar que toda elección constituye una puesta a prueba de las normas electorales.

El primer dato que vale la pena resaltar es que con pocas excepciones, los comicios realizados en los dos últimos años fueron sumamente competidos y que supusieron una apuesta política muy alta para todos los participantes pues, la mayoría de las entidades en las que en 2010 y 2011 se realizaron elecciones, además de renovar a sus congresos locales y de sus ayuntamientos, se eligió también a sus respectivos gobernadores.

El *rally* comicial que se ha realizado en los Estados en los dos últimos años nos deja un balance que podemos resumir en las siguientes lecciones:

1. El modelo de comunicación política establecido en 2007 funcionó con una aceptable eficacia a pesar de la enorme complejidad técnica que supuso. En efecto, aunque los procesos electorales locales tienen establecidos tiempos de campaña y precampaña diferenciados, lo que implicaba que las transmisiones en una entidad son distintos que los de otra, y que ello acarrea el que las señales transmitidas en un Estado debían ser diferentes que las de los demás, y en consecuencia frecuentemente las señales debían bloquearse en un caso y en otros no, el modelo operado de manera centralizada por el IFE funcionó adecuadamente y los errores que se habían cometido en el pasado, como ocurrió en la elección de gobernador en Sonora en 2009 en donde, por un error técnico atribuible al IFE, dejaron de transmitirse varios miles de spots de partidos políticos que habían sido originalmente pautados, fueron corregidos y superados.

Una vez más se probó que las nuevas reglas de la comunicación política, aunque sin duda perfectibles, son perfectamente operables.

2. Como ya se mencionó, la reforma de 2007 supuso que las autoridades electorales administrativas locales y federal establecieran vínculos de colaboración particularmente estrechos, mucho más, sin duda, de lo que había ocurrido anteriormente. El nuevo modelo de gestión de los tiempos del Estado para fines electorales, en donde los institutos estatales determinan las transmisiones que le corresponden a cada partido y son remitidos al IFE para que entregue a los concesionarios las pautas de transmisión, así como el renovado esquema de fiscalización, que hace a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE el conducto exclusivo para que las autoridades electorales de los estados puedan acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, impone una red de coordinación y comunicación intensa e inevitable. No es un asunto de voluntades, sino una obligación que tiene una derivación constitucional.

Sin embargo, hemos visto que existen aún reticencias de parte de algunos órganos locales al trabajo conjunto con el IFE y, sobre todo, a aprovechar la infraestructura del órgano federal para utilizarla en los respectivos procesos locales. Basta un par de botones de muestra que se presentaron en 2010:

Por un lado, me resulta inexplicable por qué varios órganos electorales locales decidieron realizar sus propios monitoreos de radio y televisión, que, además, son realizados por empresas privadas que venden caros sus servicios, que muchas veces no realizan siquiera verificaciones totales sino parciales de las transmisiones y que en ocasiones suponen resultados defectuosos, cuando el IFE cuenta con una red de monitoreo nacional, total y permanente que implicó una cuantiosa inversión en los últimos años. Dicho en otras palabras, ¿por qué existiendo un órgano del Estado que cuenta con la mejor infraestructura en el país para realizar una función, en varias entidades se insiste en contratar a privados para cumplir con esa tarea?

Y lo mismo ocurrió, además de otros ejemplos, con los programas de resultados electorales preliminares realizados en el marco de varios comicios locales que frecuentemente fueron encargados a particulares cuando el IFE cuenta con una capacidad técnica, un conocimiento acumulado y una infraestructura probada con éxito total en el pasado que bien podría ser utilizada de mediar un convenio específico para tal propósito.

En un futuro sería altamente deseable, tanto en términos de costo, como de calidad en la función electoral que se explorara (y se explotara) una mayor coordinación y colaboración con el IFE.

3. Otro aspecto tiene que ver con el papel de los poderes ejecutivos (federal y locales) en los procesos electorales. A lo largo de los distintos comicios hemos visto una injerencia indebida, e ilegal en varios casos, de los gobiernos locales en las elecciones que se llevaron a cabo. Ello nos revela, de manera preocupante, el que hoy por hoy está convirtiéndose en el principal problema que enfrentarán los comicios en el futuro. El fenómeno, además, se ve acentuado por lo que ha sido denominado como “feudalización” de la política, y que supone el ejercicio concentrado del poder (que frecuentemente raya en el abuso) por parte de los gobernadores, constituyendo un disruptivo elemento para el adecuado desarrollo de los procesos electorales, no sólo por el generalizado uso de los recursos públicos y de los programas sociales para tratar de incidir electoralmente, sino por la injerencia de los gobernadores en los procesos internos de sus partidos políticos y no en pocos casos, por la sujeción y subordinación a la que han reducido a los órganos electorales de sus estados.

Por supuesto las generalizaciones siempre son abusivas, y no puede considerarse que se trata de una práctica recurrente en todos los Es-

tados, pero las elecciones de los últimos años, nos demuestran que se trata de un fenómeno que es transversal a los partidos políticos, que está en expansión y que su difusión está ocurriendo muy rápidamente. Así lo demuestran las acusaciones de intervencionismo de los gobernadores en los procesos electorales (en algunos casos más evidentes —y estridentes— que en otros).

4. Otro tema que caracterizó estos procesos electorales de los últimos dos años y que se proyecta peligrosamente hacia el futuro, tiene que ver con la irrupción de la violencia en la vida político-electoral. Como es sabido, la democracia es una forma de gobierno en la que existen mecanismos institucionales para procesar las diferencias y para resolver los conflictos que son consustanciales en la vida política. Las elecciones son el canal privilegiado para ello. Eso es lo que llevó a Karl Popper a sostener que la democracia es una forma de gobierno que permite cambiar a los gobernantes sin derramamientos de sangre y a Norberto Bobbio a plantear que el rasgo distintivo de ese régimen es que permite que de manera pacífica se tomen decisiones con el máximo de consenso y con el mínimo de imposición.

La violencia resulta ser refractaria con la idea de democracia. Una sociedad violenta no puede ser democrática al mismo tiempo. Ahí tarde o temprano las diferencias se resuelven mediante la supresión del contrario, justo lo opuesto a la democracia que se funda en la tolerancia de los opuestos y a su inclusión en el juego político.

Parece obvio que las referencias anteriores parecen planteadas en términos de la contraposición radical de la democracia con la violencia política. ¿Pero qué pasa cuando la violencia no es el rasgo distintivo de las relaciones políticas, sino más bien algo que ha permeado en lo cotidiano, en la vida social diaria?, ¿es posible que la democracia funcione en un contexto en el que la violencia constituye algo que tiene una presencia constante?

La democracia necesita pues, invariablemente, un contexto pacífico para recrearse y funcionar adecuadamente. Por eso lo que nos estamos jugando en el actual contexto de expansión de la criminalidad y la violencia, es, al fin y al cabo, la viabilidad misma de nuestra convivencia democrática.

Las elecciones de estos últimos años nos demostraron de la manera más dramática cómo la lógica de excepción que la creciente criminalidad organizada ha impuesto ha alterado los procesos democráticos en varios los procesos electorales, provocando, entre otras cosas, una

reducción dramática en la participación electoral en aquellos Estados aquejados particularmente por la violencia, y propiciando que con mucha frecuencia los partidos políticos utilicen ese fenómeno para concentrar verticalmente los procesos de designación de sus candidatos mermando con ello la de por sí precaria democracia interna.

5. Por otra parte, los faltantes legislativos y que ya fueron identificados anteriormente, volvieron a presentarse en los comicios recientes como fuente de varios de los problemas que enfrentan los procesos electorales de este año. En efecto, en primer lugar, la ya mencionada falta de adecuación de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos para hacer plenamente vigentes las prohibiciones —y las sanciones— que en materia de propaganda gubernamental establecen la Constitución (en su artículo 134) y el Cofipe, provocaron que reiteradamente los organismos electorales administrativos (IFE incluido) y jurisdiccionales tuvieran que pronunciarse (muchas veces de manera pendular y errática) sobre las conductas permitidas y las que contravenían las disposiciones legales. Sigue pues siendo urgente subsanar legislativamente esa laguna.

En segundo lugar, la falta de adecuación de la Ley de Radio y Televisión para que las obligaciones, prohibiciones y sanciones que la legislación electoral establece para los concesionarios y permisionarios se vean reflejadas también en la ley específica que los regula, provocó, que se repitieran conductas ilícitas de algunos concesionarios (como el sintomático caso de TV Azteca que en varias ocasiones incumplió con la transmisión de los pautados relativos a los procesos electorales locales que les había entregado el IFE).

6. Finalmente, otro de los aspectos que marcaron las elecciones de estos últimos años, fueron las acusaciones del uso político de la procuración de justicia. Los casos que se presentaron en 2010 del candidato a gobernador del PAN en Aguascalientes, Martín Orozco, y del defenestrado candidato de la coalición encabezada por el PRD a la gubernatura de Quitana Roo, Gregorio Sánchez, en los que fueron privados de sus derechos políticos (aunque el primero fue restituido en ellos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el segundo luego de verse impedido para participar en la elección fue amparado) en virtud del ejercicio de la acción penal en su contra, abrieron la puerta para volver a discutir la pertinencia de la dependencia de los aparatos de procuración de justicia de los poderes ejecutivos.

Las duras reacciones que tuvieron en su momento el PAN y el PRD en los casos mencionados, acusando el trasfondo político de las acusaciones, además de naturales y previsibles, fueron completamente normales si se tiene en cuenta la lamentable cadena de actuaciones ministeriales sesgadas políticamente que precedieron esos casos.

El antecedente más ominoso en ese sentido es el desafuero en contra de López Obrador que tuvo por objeto (reconocido con el tiempo cínica y groseramente por Vicente Fox) impedir que el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal fuera candidato presidencial. Pero a la lista se suman, entre otros casos, las detenciones de decenas de presidentes municipales —sobre todo perredistas— ocurridas en plena campaña electoral durante 2009 y que culminó con la liberación de la totalidad de los imputados por falta de pruebas en el estado de Michoacán.

Y es que en tanto la procuración de justicia siga en manos de los poderes ejecutivos, federal y locales, la sospecha de falta de imparcialidad y autonomía en su desempeño y de un uso político de la persecución de los delitos será inevitable. Y no es sólo un problema de diseño institucional que alimenta las suspicacias, es, como señalábamos, que los ejemplos en ese sentido son recurrentes.

Y mientras no se asuman medidas que tiendan a garantizar una real autonomía de los ministerios públicos encargados de esa procuración de justicia frente a la política, esas sospechas y acusaciones tenderán a multiplicarse.

Valga una reflexión final: las lecciones están sobre la mesa. El diagnóstico de los problemas y de los faltantes que acompañan a las reglas introducidas en la última reforma electoral está bastante completo y las áreas de oportunidad claramente identificadas. Ojalá que los actores políticos, ésos a los que algunos han acusado de haber dejado “huérfana” a la reforma electoral apenas fue publicada y entró en vigor y que reiteradamente han buscado los vericuetos legales para transgredirla, tomen cartas en el asunto y procuren los remedios a las mismas. El buen destino de los procesos electorales en México, y en particular las elecciones presidenciales de 2012, depende de ello.