

LUCES Y SOMBRAS EN LA PROTECCIÓN ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO*

John M. ACKERMAN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma de 2007-2008 y el modelo mexicano de regulación político-electoral*. III. *Elementos claves para un buen desempeño institucional*. IV. *La implementación de la reforma de 2007-2008*. V. *Reflexiones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Además de la presente introducción y la conclusión, este texto incluye tres apartados centrales. En el primero se revisan los contenidos más importantes de la reforma electoral de 2007-2008. Se sostiene que esta histórica reforma implica la consolidación del modelo de regulación político-electoral instalado ya desde 1996 en México. Con las más recientes modificaciones constitucionales y legales se rompe de forma definitiva con la falsa idea de que la principal tarea del IFE sea simplemente “administrar” elecciones, y del TEPJF, únicamente garantizar la “legalidad” de los comicios. El IFE es, ante todo, una instancia “reguladora” de la competencia política, y el TEPJF es fundamentalmente un tribunal de “control constitucional”. Ambas instituciones cuentan con la alta responsabilidad de defender el

*Este ensayo está basado en el texto “En busca de la legitimidad perdida: instituciones electorales y democracia en el México Actual”, en Alcántara Sáez y Hernández Norzagaray, Ernesto (coords.), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009.

**Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Contacto: ackerman@unam.mx. Agradezco a Israel Torres por su apoyo en las tareas de investigación del presente ensayo.

espacio público, y por ello lo peor que pueden hacer es abdicar de este importante deber a partir de lecturas limitadas e inconsistentes de las normas electorales.

En el segundo apartado se exponen los cuatro elementos básicos que debieran caracterizar la actuación de los organismos electorales que aspiren a cumplir de forma cabal con su mandato legal y apuntalar su legitimidad pública. Específicamente, se sostiene que las instituciones deben ser imparciales en sus criterios, rigurosas en la fundamentación de sus decisiones y arrojadas en su desempeño cotidiano. Asimismo, se plantea que los funcionarios electorales deberían cobrar conciencia del momento histórico y el contexto sociopolítico que les ha tocado enfrentar. Esto, para llenar los vacíos actuales que existen en la ley, con el fin de empujar sus respectivas instituciones a la vanguardia del cambio político. No es suficiente simplemente aplicar la ley a secas. Los consejeros y magistrados también tendrían que tomar en cuenta las consecuencias sociales, políticas e históricas de sus acciones.

En el tercer apartado se evalúa la actuación de los consejeros y magistrados durante los primeros dos años de implementación de la reforma electoral a la luz de los criterios elaborados en el apartado anterior. Por medio del análisis de una serie de casos claves, se concluye que tanto el nuevo IFE como el nuevo TEPJF todavía no han definido una agenda clara ni han consolidado criterios firmes de actuación e interpretación. Ambas instituciones han demostrado una tendencia de pasividad y parcialidad ante francas violaciones a la ley cometidas por una diversidad de actores en el proceso electoral. Asimismo, se percibe un alto nivel de politización y una baja calidad jurídica en las decisiones y desempeños de estas autoridades.

II. LA REFORMA DE 2007-2008 Y EL MODELO MEXICANO DE REGULACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

Es necesario transformar de manera radical la forma en que tradicionalmente se ha concebido el funcionamiento de los organismos electorales en México. El IFE no es cualquier organismo burocrático que deba limitarse a administrar procesos electorales, sino la institución responsable de tutelar los principios democráticos y de defender el espacio público en México. Este importante instituto no puede ser visto como un simple

“árbitro” de un partido de fútbol, o peor aún, como réferi de una pelea de box. Al contrario, el IFE es ante todo un “regulador” de la vida política.¹ Asimismo, el TEPJF no puede comportarse como un simple tribunal de nulidad que se dedique a anular o ratificar las decisiones de organismos administrativos, sino que tiene la obligación de actuar como un tribunal de control constitucional de última instancia, que cuenta con “plena jurisdicción” para llegar al fondo de los actos impugnados, así como garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad.

Ya desde la reforma electoral de 1996, México eligió el camino de la regulación y la protección del espacio público por encima de la lógica de la “libre competencia” en la esfera electoral.² Ante la preocupación por la incidencia del narcotráfico y del sector privado en las campañas electorales, se estableció un consenso entre todos los partidos políticos para asegurar el predominio del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales. Asimismo, se prohibieron de manera tajante todas las contribuciones políticas de empresas de carácter mercantil y se asignó la facultad de contratación de propaganda en radio y televisión exclusivamente a los partidos políticos.³

También se reguló de manera estricta el contenido de los mensajes de los partidos políticos, con una prohibición expresa “de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos”.⁴ Otro elemento del régimen de regulación fue el establecimiento de la obligación de los partidos políticos, de “con-

¹ Para una discusión completa de la lógica de la “regulación” véase Jordana, Jacint y Levi-Faur, David, “Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo”, en Sandoval, Irma Eréndira (ed.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado mercado y sociedad*, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

² Para una discusión más amplia de este tema, véase Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 95-145.

³ El texto del artículo 48, párrafo 13, del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente desde 1996 y hasta 2007 (en adelante Cofipe 96) decía a la letra: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato de parte de terceros”.

⁴ Cofipe 96, artículo 38, inciso p.

ducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”.⁵

El IFE, como la máxima autoridad administrativa en la materia, ha tenido desde 1996 la obligación de hacer valer estas disposiciones legales, así como de cumplir con responsabilidades aún más amplias, como “contribuir al desarrollo de la vida democrática”⁶ del país, “preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos”,⁷ y “coadyuvar con la difusión de la cultura democrática”.⁸ Para cumplir con estas labores, entre 1996 y 2003 el instituto electoral contaba con importantes facultades para fiscalizar a los partidos políticos, así como sancionarlos económicamente, algo que hizo de manera sistemática y con particular éxito en los históricos casos de Pemexgate y Amigos de Fox.⁹

Más allá de asegurar la limpieza de los comicios, el IFE siempre ha tenido la responsabilidad de defender el espacio público y consolidar el sistema democrático en el país. Es un auténtico organismo regulador, que en su funcionamiento se asemeja más a organismos reguladores de mercado, como la Comisión Nacional de Competencia (CNC) o la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), que al típico organismo administrativo responsable de entregar algún servicio público.

Con la reforma constitucional de 2007 y la modificación de las principales leyes secundarias en materia electoral durante 2008 se consolida este modelo mexicano de regulación político-electoral. Actualmente, el IFE cuenta con facultades para sancionar no solamente a los partidos políticos, sino también directamente a los candidatos, a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que incida indebidamente en la competencia política-electoral.¹⁰ Asimismo, con la reforma, el IFE ahora se convirtió en el administrador único para toda la propaganda electoral de los partidos políticos y sus

⁵ *Ibidem*, artículo 38, inciso a.

⁶ *Ibidem*, artículo 69, fracción 1, inciso a.

⁷ *Ibidem*, artículo 69, fracción 1, inciso b.

⁸ *Ibidem*, artículo 69, fracción 1, inciso g.

⁹ Para mayores detalles sobre estos casos véase Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

¹⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), artículo 354.

candidatos en radio y televisión, así como de todos los tiempos oficiales en los mismos medios durante las precampañas y campañas electorales.

Con respecto a la justicia electoral, las reformas al artículo 99 de la Constitución, que formaron parte de la reforma electoral, fortalecen de manera significativa las facultades de control constitucional del TEPJF. El nuevo texto ahora dice explícitamente que el Tribunal “podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución”.¹¹ Esta cláusula libera al Tribunal para interpretar y aplicar directamente los principios constitucionales en materia electoral a la hora de resolver las impugnaciones de partidos y ciudadanos.¹²

La reforma también elevó la prohibición de la contratación de propaganda en radio y televisión de parte de terceros a nivel constitucional. Ahora la Constitución señala explícitamente que “ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.¹³ La referencia a la contratación triangulada “por cuenta de terceros” y la mención de la “influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos” implican un avance en comparación con la redacción incluida en el artículo 48 del Cofipe anterior.¹⁴

Sin embargo, una redacción aún más amplia de esta cláusula, que hubiera ayudado a prevenir la simulación en esta materia, fue parada en seco por una protesta pública organizada por los principales medios electrónicos de comunicación durante el proceso de negociación de la reforma constitucional en el Senado de la República en septiembre de 2007. La propuesta original del Senado prohibía no solamente la “contratación” de “propaganda”, sino también la “difusión” de cualquier “mensaje en radio y televisión susceptibles de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”. Ante la protesta de los medios, los senadores decidieron

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), artículo 99, 5o. párrafo.

¹² González Oropeza, Manuel, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp.183-196.

¹³ CPEUM, artículo 41, base 3, párrafo 3.

¹⁴ Cofipe 96, artículo 48.

suavizar su dictamen.¹⁵ Como veremos más abajo, esta concesión ha permitido la utilización de una variedad de subterfugios para darle la vuelta a las disposiciones constitucionales.

Con la reforma de 2007-2008, la regulación de los contenidos de los mensajes políticos también se eleva a rango constitucional. Sin embargo, vale la pena también mencionar que simultáneamente se suaviza y se flexibiliza la redacción. Ahora solamente se prohíben “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.¹⁶ Se eliminó toda referencia a términos como “infamia”, “injuria”, y “difamación”. Estos cambios son positivos, porque si bien mantienen el papel regulador del IFE en la materia, también introducen mayor certidumbre a los actores con respecto a qué tipos de mensajes estarían permitidos y cuáles prohibidos.

Sin embargo, a la fecha todavía existen algunos vacíos en la ley que obstaculizan la labor reguladora del IFE; por ejemplo, el artículo 354 del Cofipe vigente no le permite al IFE sancionar directamente a los servidores públicos que violen las disposiciones constitucionales que prohíben la propaganda gubernamental durante las campañas electorales o la utilización de esta propaganda con fines de promoción personal.¹⁷ Asimismo, la Ley Federal de Radio y Televisión todavía no permite la eventual revocación de la concesión de un medio de comunicación que de manera recurrente violente las disposiciones electorales.

Las actividades administrativas del IFE siguen siendo importantes. La impresión y resguardo de las boletas y las actas electorales; la com-

¹⁵ Ackerman, John M., “El demonio está en los detalles”, *Proceso*, 30 de septiembre de 2007, p. 50.

¹⁶ CPEUM, artículo 41, apartado C, 1er. párrafo.

¹⁷ El artículo 41, apartado C, párrafo segundo, de la CPEUM señala que “durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público”. El artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM, señala que “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

pra de mamparas, urnas, tinta indeleble y crayones, así como la capacitación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, todas son tareas fundamentales. Hace falta un trabajo escrupuloso en estas materias para evitar un eventual cuestionamiento de la validez y la certeza de las elecciones.

Sin embargo, este trabajo burocrático ya no es la tarea central del IFE. Ya desde 1996, y sobre todo a partir de las modificaciones introducidas con más reciente reforma electoral, no es suficiente que el IFE asegure la pulcritud de la jornada electoral, sino que también tiene la responsabilidad de garantizar la equidad de las campañas políticas por medio de una regulación estricta de las acciones de los candidatos, los partidos políticos y los medios de comunicación.

Esta última labor es la tarea estratégica de las instituciones electorales en la actualidad. Durante el proceso electoral de 2008-2009, el IFE atendió más de 600 quejas¹⁸ en la materia. Asimismo, el instituto electoral grabó y monitoreó más de 80% de todas las transmisiones en radio y televisión en el país para asegurar el cumplimiento tanto con las pautas de los anuncios políticos en tiempos oficiales como de las prohibiciones en contra de la compra de mensajes políticos. Es en la resolución de estas quejas y la realización de estos monitoreos que el IFE y el TEPJF hoy juegan su legitimidad y su papel histórico en la consolidación de la democracia mexicana.

III. ELEMENTOS CLAVES PARA UN BUEN DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En este apartado se proponen cuatro elementos que se consideran claves para el éxito de organismos electorales como el IFE y el TEPJF: imparcialidad, rigor, arrojo y visión histórica. Cuando una institución logra reunir estos tres elementos normalmente tiene éxito en sus tareas y logra construir una opinión ciudadana favorable de su actuación; de lo contrario, un organismo parcial, pasivo, débil y desubicado rápidamente pierde la brújula, sufre una importante merma en su prestigio público y pierde el respeto de parte de los actores en la contienda electoral.

¹⁸ Sistema para la Gestión y Transparencia de Quejas y Denuncias del IFE disponible en <https://pef2009.ife.org.mx:51443/denunciasInternet/denuncias.do?metodo=busqueda> (consultado el 30 de junio de 2009).

En primer lugar, la imparcialidad es un elemento absolutamente fundamental en la actuación de cualquier organismo electoral. El premio de la victoria es tan grande y las responsabilidades de las instituciones electorales tan importantes, que existen altos incentivos para que los actores políticos y sociales hagan todo lo posible por influir en las decisiones de la autoridad. Si los organismos electorales ceden a estas presiones, rápidamente pierden su razón de ser.

Ahora bien, la imparcialidad no es lo mismo que la neutralidad.¹⁹ No se trata de que los consejeros y los magistrados sean “puros” y que se mantengan totalmente aislados e indiferentes a la política. Al contrario, es perfectamente sano que los funcionarios electorales mantengan preferencias políticas e ideologías propias. El problema es cuando estas preferencias e ideologías influyen en sus decisiones como autoridades públicas, o peor aún, cuando sus orientaciones personales les exponen a los chantajes y presiones de intereses políticos específicos.

Una de las mejores formas para asegurar la imparcialidad de un órgano colectivo como el Consejo General del IFE o el pleno del TEPJF es por medio de la pluralidad ideológica.²⁰ La independencia de una instancia colectiva se fortalece cuando cuenta en su seno con una amplia variedad de enfoques ideológicos y de filosofías de interpretación del derecho. La pluralidad funciona como un mecanismo de equilibrio y vigilancia interno que blinda a la institución de una eventual manipulación por intereses externos. En un contexto de pluralismo siempre habrá alguien que suene la alarma.

Uno de los indicadores más claros de que un organismo estuviera actuando de manera parcial es cuando sus criterios jurídicos y formas de actuación cambian dependiendo de los actores políticos involucrados. Si ante casos parecidos se actúa de una forma diferente con tal de favorecer los mismos intereses, tenemos clara evidencia de la falta de imparcialidad de una autoridad electoral. Esto, por ejemplo, fue claramente el caso en una serie de decisiones claves durante los primeros años de existencia del TEPJF, entre 1996 y 1999.²¹

¹⁹ Para una amplia discusión de esta distinción véase Cárdenas García, Jaime, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, 2000.

²⁰ Para una discusión completa de este tema véase Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

²¹ Véase el fascinante análisis contenido en el libro del magistrado Santiago Nieto sobre el particular en Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en ma-*

El segundo elemento central para asegurar la efectividad y la legitimidad de los organismos electorales es el rigor y el profesionalismo. Cuando la autoridad fundamenta y motiva sus decisiones a partir de investigaciones profundas, análisis teóricos sofisticados y reflexiones históricas detalladas, convence mejor a los observadores de su actuación; de lo contrario, los funcionarios electorales dan la impresión de que sus decisiones responden más a criterios políticos que a un análisis técnico y legal de los casos correspondientes.

En principio, la autoridad debería primero investigar y fundamentar sus casos, y posteriormente tomar sus decisiones con base en la información que arrojan estos ejercicios. La determinación del sentido de una resolución debería ser una de las últimas acciones de la autoridad. Incluso, para las autoridades plenamente profesionales e independientes la fundamentación y la argumentación jurídica de un caso frecuentemente llegan a ser aún más importantes que el contenido de la resolución final. Muchas veces resulta que importa más *cómo* se llega al final y los precedentes que esto establece, que el sentido de la resolución final.

Sin embargo, frecuentemente el orden de los factores resulta ser justo lo contrario, sobre todo cuando existe alguna presión externa, los organismos electorales suelen decidir primero con respecto al sentido de la resolución final y posteriormente buscan los argumentos jurídicos e información empírica que les permitan sustentar esta decisión tomada previamente. El resultado de un ejercicio de esta naturaleza es casi siempre un fallo con una argumentación y sustanciación muy pobre, que lastima la legitimidad y efectividad de la institución.

El tercer elemento fundamental para la actuación de los organismos electorales es el arrojo o valentía. El terreno en el que instituciones como el IFE y el TEPJF ejercen su autoridad es un campo minado. En este contexto, el verdadero pecado para un organismo electoral no es arriesgarse a una posible “extralimitación” en sus funciones a la hora de aplicar o interpretar la ley, sino abdicar su responsabilidad de defender el espacio público ante los embates de los partidos políticos y los poderes fácticos.²² Los vacíos y los resquicios en la ley inevitablemente serán aprovechados por alguien. La cuestión es si serán las autoridades en busca de defender

teria electoral: una propuesta garantista, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. También véase Ackerman, John M., *op. cit.*

²² Véase Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, *cit.*

el espacio público, o, por el contrario, serán los poderes fácticos buscando defender sus propios intereses particulares.

Existen tres desequilibrios estructurales en el campo electoral, que hacen necesarios un comportamiento arrojado y valiente de parte de las autoridades. Primero, la ley que rige la actuación de estas instituciones está diseñada por los mismos actores que los organismos tienen la obligación y responsabilidad de regular y vigilar. No debe sorprender, entonces, que las trampas y vacíos en la ley estén fríamente calculados.

Segundo, como ya se mencionó arriba, el premio de la victoria electoral es tan redituable y atractivo, que los partidos y los candidatos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular. Los incentivos para violar la ley son tan fuertes que amenazan con corromper hasta al político más ético y coherente. Tercero, la concentración del poder económico, mediático y político en tan pocas manos produce un agravante adicional para las contiendas electorales en México. Cada elección se convierte en una oportunidad para que estos poderes fácticos demuestren y consoliden su poder o, en su caso, sufran las consecuencias de la derrota.

Ante este escenario lleno de trampas, vacíos, ambición, ilegalidades, manipulación y elitismo, sería francamente irresponsable que los encargados de conducir la actuación de los organismos electorales se negaran a utilizar al máximo sus robustas facultades legales. Desde luego que es importante respetar el marco legal y no actuar de una forma arbitraria o parcial; de otra manera, los consejeros y los magistrados podrían convertirse en seres con superpoderes que se colocan por encima de la voluntad popular.

Sin embargo, también habría que tener claro que la “voluntad popular” no se manifiesta de manera orgánica o natural, sino que hace falta el apoyo y la regulación de las instituciones especializadas en la materia. Del mismo modo que el famoso “libre mercado” necesita de una fuerte dosis de intervención gubernamental para mantenerse vivo y vigoroso, el “voto libre” también requiere de un claro apoyo estatal. En los momentos actuales de cara a la crisis financiera internacional, la filosofía de la *laissez-faire* se ha desacreditado en el ámbito económico; sin embargo, de manera lamentable, la misma orientación sigue predominando en el ámbito político.

La realidad legal y la necesidad política de contar con autoridades electorales que cumplan con sus obligaciones con valor y arrojo siempre han

existido, pero nunca antes como hoy habían sido tan urgentes. Con las nuevas facultades del IFE en materia de medios de comunicación, investigación y sanción, y del tribunal electoral en materia de interpretación constitucional, ya no queda ninguna duda de que debemos enterrar de una vez por todas el minimalismo jurídico con respecto a la regulación de los procesos electorales.

Finalmente, el cuarto elemento central para la actuación de las autoridades electorales es contar con la plena conciencia del momento histórico y contexto sociopolítico en que éstas actúan. Este espíritu crítico es lo que da a la autoridad la legitimidad pública y la certeza política para llenar los vacíos que existen en la ley, y así poder colocar las instituciones a la vanguardia del cambio político. Por ejemplo, el Consejo General del IFE de 1996-2003 asimiló muy bien que tenía la responsabilidad histórica de romper con el régimen de oprobio de partido de Estado. En consecuencia, buscó las formas para interpretar y aplicar la ley electoral y hacerse presente en el escenario público para lograr este fin.²³

En la actualidad, el IFE y el TEPJF tienen un proyecto histórico diferente: garantizar la equidad de las contiendas políticas poniendo en cintura a las televisoras y los poderes fácticos. Lamentablemente, como veremos en el siguiente apartado, durante los primeros dos años después de la reforma constitucional de 2007, estas instituciones no han sido particularmente exitosas en esta tarea.

IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA DE 2007-2008

Los nuevos consejeros y magistrados se han quedado cortos ante tres grandes retos históricos: el esclarecimiento y la rendición de cuentas con respecto al proceso electoral de 2006, el control y la regulación de los medios de comunicación, y la resolución en última instancia de los procesos internos de los partidos políticos. A continuación se aborda cada tema por separado.

1. *Las elecciones de 2006: un legado de impunidad y opacidad*

El primer yerro en este apartado fue el “carpetazo” del IFE a la fiscalización e investigación de los *spots* de las elecciones de 2006. La anterior

²³ *Idem; id., Organismos autónomos y democracia, cit.*

composición del IFE había detectado la cantidad de 281,000 *spots* “huérfanos” que aparecían en los monitoreos del IFE a los medios de comunicación, pero que no fueron contabilizados en los informes de los partidos políticos. Asimismo, durante las semanas inmediatamente antes de las elecciones de 2006, una diversidad de instituciones empresariales de la “sociedad civil”, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), compraron, en franca violación a la ley, propaganda electoral en la televisión para denostar al candidato de la izquierda.

El IFE estaba obligado por ley a investigar a fondo exactamente quién había pagado o donado estos anuncios, así como fincar las responsabilidades correspondientes. Asimismo, con la reforma electoral, la Unidad Técnica de Fiscalización del IFE ya no se encuentra impedida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Se pudo haber requerido directamente a la Secretaría de Hacienda toda la información bancaria y fiscal vinculada con la compra de propaganda política en los medios de comunicación durante 2006; sin embargo, los consejeros simplemente se negaron a investigar a fondo. Los medios no contestaron los pocos oficios que la autoridad electoral eventualmente les hizo llegar, y los consejeros se quedaron con los brazos cruzados ante este desaire de las televisoras.

Una muestra de la falta de rigor con la que la autoridad electoral se ha conducido en este tema es que hoy todavía ni quiera se sabe cuántas veces los dos anuncios particularmente polémicos contratados por el CCE aparecieron en la televisión. El CCE se ha negado a informar al IFE. La Secretaría de Gobernación informó, de manera por demás inverosímil, que había detectado una sola transmisión para cada uno de los anuncios. Ante tales evasivas, los consejeros actuales no han hecho ningún esfuerzo especial por esclarecer los hechos.

El nuevo IFE también ha insistido en negar el acceso ciudadano a las boletas electorales utilizadas en la elección de 2006.²⁴ Sin embargo, la decisión tomada en 2008 de trasladar los paquetes electorales a nuevas bodegas demuestra la actuación inconsistente del IFE en este asunto. Uno de los principales argumentos esgrimidos tanto por el IFE como por el TEPJF para rechazar las solicitudes a las boletas fue que la única actividad permitida por la ley era su destrucción; cualquier otra acción,

²⁴ Ackerman, John M., “Los límites de la transparencia: el caso de las boletas electorales”, en Ackerman, John M. (coord.), *Mas allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 219-239.

como su exhibición pública, supuestamente implicaría excederse en sus funciones.²⁵

Sin embargo, el 14 de agosto de 2008 los consejeros aprobaron un acuerdo que ordena a las oficinas descentralizadas del IFE manipular la documentación electoral de una manera totalmente imprevista en la norma. Las bodegas que contienen los paquetes electorales se encontraban selladas por ley desde la culminación del conteo distrital el 5 de julio de 2006; sin embargo, resulta que al final de cuentas los sellos no eran tan inviolables y los paquetes electorales no tan “indisponibles”²⁶ como nos habían hecho creer. Con tal de “liberar” las bodegas de las juntas distritales del IFE y ahorrar recursos, los consejeros decidieron hacer lo que nunca estuvieron dispuestos a hacer para los ciudadanos: abrir las bodegas.

Finalmente, el contenido del acuerdo para el establecimiento del nuevo órgano garante en materia de transparencia del IFE²⁷ también revela un tibio compromiso con la transparencia de parte de los nuevos consejeros: en lugar de diseñar un órgano plenamente autónomo y *ciudadanizado* que auspicie la aplicación de la ley, los consejeros crearon un órgano *a modo*, integrado por un consejero electoral, el contralor del instituto y un supuesto “experto” externo nombrado por el Consejo General, que recibe un salario equivalente a menos de la mitad de los integrantes internos del órgano. Este diseño institucional se encuentra en franca violación del nuevo texto del artículo 60. constitucional, que señala que todos los órganos del Estado deben contar, a su vez, con “órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”²⁸ para resolver recursos de revisión en materia de acceso a la información pública.

²⁵ *Idem.*

²⁶ En su resolución del caso, el TEPJF declaró que las boletas efectivamente eran “documentos públicos”, pero que eran “indisponibles”, porque se encontraban dentro de paquetes electorales, que son supuestamente inviolables, de acuerdo con la legislación electoral. Véase *idem.*

²⁷ Acuerdo CG306/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea el Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral, publicado en el *DOF* el 14 de agosto de 2008

²⁸ CPEUM, artículo 6, párrafo segundo, inciso IV.

2. La revancha de las televisoras y la claudicación de las autoridades electorales

Una vez que entró en vigor el nuevo marco legal, las resistencias y abiertos sabotajes de parte de las dos empresas televisivas dominantes, Televisa y TV Azteca, han sido la norma. El primer conflicto surgió durante marzo y abril de 2008, cuando ambas televisoras simplemente se negaron a transmitir los promocionales de los partidos políticos durante los tiempos oficiales. TV Azteca fue el más resistente y se negó siquiera a recibir los materiales audiovisuales de la autoridad electoral durante seis semanas.

La respuesta inicial de parte de la autoridad fue tolerante ante esta abierta violación al texto constitucional. Primero, los consejeros se limitaron a emitir un exhorto a las televisoras, después negociaron con los medios un reacomodo de horarios de transmisión, y finalmente decidieron multar a TV Azteca con apenas 5.2 millones de pesos. Esta sanción no fue de ninguna manera equivalente a la falta cometida por la televisora. Tres minutos diarios en los canales 7 y 13 de TV Azteca durante seis semanas cuestan más de 5 millones de pesos, sobre todo cuando se toma en cuenta que una parte importante de los anuncios tendría que haberse transmitido durante los tiempos de mayor audiencia.

El colofón fue que ocho meses más tarde, el 26 de diciembre de 2008, el TEPJF decidiría reducir la multa de 5.2 millones a apenas 2.2 millones de pesos. Al defender la decisión del pleno, la magistrada presidenta del tribunal, María del Carmen Alanís, explicó que “todos estamos de acuerdo que es una sanción excesiva, toda vez que se va al máximo, siendo que se incumple con esta obligación en una primera ocasión”.²⁹

Pero la magistrada se equivoca, ya que la violación de la televisora fue sistemática y recurrente, no simplemente “una primera ocasión”. Durante las seis semanas de incumplimiento, TV Azteca se negó en por lo menos tres ocasiones a recibir los anuncios. Asimismo, la sanción del IFE no “se va al máximo”, ya que una multa es apenas una de las primeras herramientas al alcance de la autoridad electoral. En caso de reincidencia, el IFE tiene facultades para ordenar la suspensión del tiempo comercializable, e incluso pedir a las autoridades correspondientes la cancelación de

²⁹ Versión estenográfica de la sesión del pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 26 de diciembre de 2008.

la concesión de un medio de comunicación. Una multa es apenas una de las primeras medidas que la autoridad electoral tiene a su alcance.

El segundo ataque de parte de las televisoras a la reforma electoral ocurrió durante los primeros días de las precampañas que iniciaron en enero de 2009. De acuerdo con el nuevo texto constitucional, a partir del inicio de las precampañas, los 48 minutos diarios de tiempo del Estado pasan a ser administrados exclusivamente por el IFE. Las televisoras decidieron marcar este acontecimiento con un abierto desafío a la autoridad electoral y al Estado de derecho. En lugar de transmitir los anuncios de los partidos y el IFE durante los bloques normales de anuncios comerciales, interrumpieron partidos de fútbol a medio juego para transmitir los anuncios oficiales. Asimismo, introdujeron “cortinillas” antes de la transmisión que “aclaraban” que la transmisión de los anuncios se hacía a petición del IFE, con la clara implicación de que la autoridad electoral de alguna manera era responsable por la interrupción de la transmisión de los espectáculos deportivos.

Esta acción viola la ley electoral, ya que era una clara manipulación de los mensajes políticos con el fin de generar un rechazo ciudadano hacia el IFE, los partidos políticos y la reforma electoral. El Cofipe señala explícitamente que se debe sancionar “la manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los partidos políticos”.³⁰ La interrupción de programas deportivos, el agrupamiento de los anuncios en un solo bloque y la inclusión de una “cortinilla”, evidentemente forman parte de una estrategia para “denigrar a las instituciones y a los partidos políticos”.

Ante esta evidente provocación, la primera respuesta del IFE fue la publicación de un desplegado donde se limita a deslindarse de las acciones de los medios de comunicación. En lugar de iniciar inmediatamente una investigación y un proceso sancionador en contra de las televisoras, los consejeros prefirieron mantenerse como simples espectadores. Posteriormente, el IFE decidió enviar cartas solicitando una “explicación” por el comportamiento “atípico” de parte de las televisoras. En lugar de exigir el cumplimiento de la ley, los consejeros parecían conformarse con una explicación por escrito, como si todo hubiera sido el resultado de una gran confusión.

³⁰ Cofipe, artículo 350, inciso d.

Después, como en los viejos tiempos del régimen del partido del Estado, el consejero presidente acudió a las oficinas de la Secretaría de Gobernación para “dialogar” con Televisa y TV Azteca. Si el IFE hubiera iniciado el procedimiento sancionador en tiempo y forma, para ese momento las televisoras ya habrían tenido que comparecer ante el instituto electoral. Pero en lugar de tener que someterse a la autoridad, los representantes de Televisa y TV Azteca se dieron el lujo de “dialogar” tranquilamente con el consejero presidente en una oficina del gobierno federal. Hasta casi dos semanas después de la violación a la ley, el IFE finalmente decidió que sí había materia para emprender una investigación formal del caso, pero aún así se negó a emitir medidas cautelares a los medios para obligarles a modificar su comportamiento.

El colofón fue que cuando finalmente tuvieron que resolver el caso, una mayoría de los consejeros electorales votaron a favor de la opción ilegal de “sobreser” el asunto porque supuestamente la violación ya había sido rectificada por las mismas televisoras. El proyecto aprobado, presentado de manera sorpresiva en la mesa del Consejo por el consejero Marco Antonio Baños, recurre a un artículo de la norma electoral que simplemente no aplica al procedimiento que estaba en curso. El artículo 363 del Cofipe sobre las causales de un eventual sobreseimiento citado en la resolución se encuentra dentro de un capítulo que regula los procedimientos sancionadores ordinarios, no los procedimientos sancionadores extraordinarios, como era el caso. Asimismo, es falaz afirmar que las quejas se habían quedado sin materia. Aun si se pudiera tomarles la palabra a las televisoras de que de ese momento en adelante acatarían la ley, la evidente manipulación y distorsión de la propaganda electoral ya había ocurrido y el daño era irreparable.

El tercer ataque a la reforma electoral fue la difusión de anuncios pagados por la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista durante el periodo entre las precampañas y las campañas constitucionales supuestamente para “informar” a la ciudadanía sobre sus labores legislativos. Estos anuncios incluían logotipos sumamente notorios del Partido Verde, así como mensajes con los mismos contenidos que la propaganda electoral del partido. En este caso, con una votación sumamente cerrada de 5 votos contra 4, el Consejo General del IFE decidió multar al partido con 20 millones de pesos por comprar propaganda electoral en violación al artículo 41 de la Constitución.

En esta ocasión le tocó al TEPJF sabotear el espíritu de la reforma electoral. En una decisión con una fundamentación y argumentación sumamente deficientes, los magistrados del tribunal revocaron las multas que había aplicado la autoridad administrativa. Con este fallo, el TEPJF convierte a todos los legisladores del país en vehículos para la contratación de propaganda política en radio y televisión. Bastará con que el *spot* esté relacionado, aun tangencialmente, con las supuestas labores del legislador correspondiente, para que éste haga valer su derecho a difundir su “informe” de gestión.

Esta vía paralela de acceso a la radio y la televisión al margen de los tiempos oficiales y de la Constitución permite el regreso del dinero privado a las campañas políticas en radio y televisión. También permitirá la utilización de los recursos de los contribuyentes para el pago a los grandes consorcios televisivos. Con una simple transferencia de fondos desde los partidos políticos a sus grupos parlamentarios se podrá otra vez enriquecer a Televisa y TV Azteca durante las campañas electorales.

El fallo también abre la posibilidad para que cualquier servidor público incluya propaganda de su partido político en sus informes gubernamentales. En lugar de exigir a los legisladores del Partido Verde remover el logotipo de sus promocionales y distinguir su mensaje de los de campaña de su partido, los magistrados avalaron integralmente los anuncios de los legisladores.

El cuarto ataque de parte de los medios de comunicación a la reforma electoral ha sido la utilización de entrevistas pactadas, así como de portadas y reportajes de revistas que pertenecen a las mismas televisoras, como una vía para ampliar la presencia de ciertos candidatos y partidos políticos en las pantallas televisivas. Algunos ejemplos incluyen la exagerada presencia precisamente de Peña Nieto y de Ebrard en los noticieros estelares de Televisa y TV Azteca. Otro fue una supuesta entrevista casual a medio juego durante una semifinal de fútbol, por los locutores de Televisa, a Demetrio Sodi, el candidato del Partido Acción Nacional a una jefatura delegacional en la ciudad de México. Otros ejemplos más fueron la promoción en televisión de las portadas y los reportajes de candidatos del Partido Verde y del PAN de revistas que pertenecen a Televisa y TV Azteca.

Ante estas evidentes violaciones al marco legal, el IFE y el TEPJF han sido omisos en sus obligaciones reguladoras. Los casos de Peña Nieto y Ebrard han sido simplemente ignorados por las autoridades, y el caso

de Sodi fue perdonado sin mayor investigación. Con respecto a la utilización de las revistas, todos menos un caso fueron desechados por las autoridades. La única sanción en la materia fue para el Partido Verde y Televisa,³¹ porque en este caso se dio a conocer una grabación en la que uno de los actores participantes confesó que había recibido dinero por su participación en los “reportajes”.

3. El Partido de la Revolución Democrática y la revancha de las autoridades electorales en contra de López Obrador

El primer ataque en este respecto fue la aplicación de multas millonarias al PRD por sus acciones de protesta después de las elecciones de julio de 2006. El IFE y el TEPJF decidieron multar al PRD inicialmente con 57 y finalmente con 39.5 millones de pesos por los bloqueos que sus militantes realizaron en la principal avenida en el centro de la ciudad, Paseo de la Reforma, así como los intentos de parte de sus legisladores de impedir tanto el último informe del ex presidente Vicente Fox y la toma de posesión del actual presidente Felipe Calderón. En contraste con su actitud en los casos de los anuncios “huérfanos”, los *spots* del Consejo Coordinador Empresarial y las violaciones a la ley de Televisa y TV Azteca, en este caso los consejeros presumían ser implacables con la imposición de sanciones ejemplares que pudieran prevenir este tipo de acciones en el futuro.

Un segundo ataque al sector lopezobradorista del PRD fue cuando en noviembre de 2008 el TEPJF arregló la presidencia del PRD para el principal opositor de López Obrador dentro de su partido, Jesús Ortega. La elección para la presidencia del partido había sido anulada por las instancias partidistas porque estaba repleto de irregularidades. Un 22% de las casillas electorales presentaron irregularidades suficientemente graves para ameritar su anulación, y un 5% más de las casillas ni siquiera fueron instaladas.

³¹ Sesión del Consejo General del IFE, 26 de junio de 2009. La multa fue de 4 millones de pesos para el partido, y de 9 millones para la televisora. A la hora de entregar el presente texto no se sabe si el TEPJF ratificará esta multa o si dará continuidad a los criterios ensayados en el otro caso del Partido Verde mencionado arriba, y perdonará al partido y la televisora por su actuación.

Sin embargo, el Tribunal consideró que la notoria presencia de casillas irregulares por sí misma no afectaba la certeza de la elección. En consecuencia, procedió a revocar la nulidad de la elección y declarar sin más la victoria de Jesús Ortega. Los integrantes del pleno del Tribunal fácilmente pudieron haber devuelto el expediente a las instancias partidarias para que ahondaran en sus investigaciones y esclarecieran ellas mismas los cómputos. No obstante, desde un enfoque eminentemente paternalista, decidieron “darle certeza” al PRD y ser ellos los encargados de nombrar al máximo dirigente del partido. Tal exceso del TEPJF contrasta de manera sospechosa con su franca pasividad respecto de la investigación de las irregularidades y la posibilidad de un nuevo recuento de la votación.

Un tercer ataque de parte de los magistrados al PRD fue cuando, el 12 de junio de 2009, el TEPJF revocó la candidatura de una dirigente cercana a López Obrador, Clara Brugada, para el principal cargo político del bastión más importante del PRD en todo el país, la delegación Iztapalapa en la ciudad de México. En esta decisión los magistrados decidieron quitar a Brugada los votos necesarios para garantizar que su contrincante, Silvia Oliva, quedara como la candidata. De un plumazo, anularon casi 13 mil votos en favor de Brugada, lo que revirtió su victoria y dejó a Oliva como la ganadora, con un margen de victoria de apenas 771 votos.

Varios elementos de este fallo provocan sospechas. En primer lugar, los magistrados esperaron casi tres semanas entre la recepción de la solicitud de parte de Oliva (el 23 de mayo) para que el tribunal tomara cartas en el asunto y la emisión final de su fallo. Los magistrados no realizaron ninguna diligencia especializada, análisis teórico sofisticado o investigación histórica, sino que se limitaron a modificar la forma en que el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) había determinado la militancia partidista de los funcionarios de casilla.

Tomando en cuenta los abultados y bien financiados equipos de apoyo técnico y personal con los que cuenta el Tribunal, este ejercicio no tuvo por qué haberse tardado más que un par de horas. La dilatación en la decisión sugiere que los magistrados ocuparon su tiempo más en negociaciones políticas que en la resolución técnica del caso.

En segundo lugar, en contraste con la lentitud y pasividad de la Sala Superior del TEPJF con respecto a la investigación y fundamentación técnica de su fallo, los magistrados demostraron un extraño interés en resolver todos los elementos del caso personalmente. Por un lado, en lugar de permitir que la sala regional del TEPJF en el Distrito Federal decidiera el

caso como marca la ley, se ejerció de manera excepcional la facultad de atracción. Pero, jurídicamente hablando, no queda clara la excepcionalidad de este caso, sobre todo tomando en cuenta la alta carga de trabajo de la Sala Superior actualmente. Una vez más, se abona la tesis de que factores políticos más que legales o técnicos influyeron en la decisión de los magistrados.

Por otro lado, en lugar de regresar el expediente al TEDF para que éste recompusiera el cómputo de acuerdo con los criterios emitidos por la sala superior del TEPJF, decidieron dar “certeza” al PRD y a los electores de la delegación Iztapalapa y declararon directamente ganadora a Oliva. Sin embargo, dado lo sencillo del ejercicio de recomponer el cómputo, no queda claro por qué el mismo TEDF no pudo haberlo hecho directamente. Por alguna razón, los magistrados de la Sala Superior quisieron resolver el asunto personalmente.

En tercer lugar, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF se negaron tajantemente a evaluar la constitucionalidad del reglamento de elecciones del Partido de la Revolución Democrática, que exige que todos los funcionarios de casilla deben ser militantes en activo del partido. Por ejemplo, pasaron por alto los argumentos que esgrimió la Comisión Nacional de Garantías del PRD con respecto a la necesidad de abrir estas tareas más allá de los militantes cuando los comicios están abiertos a la ciudadanía en general, como fue el caso de la elección de Brugada. Aquí los magistrados se escudan en un formalismo atrasado, argumentando que supuestamente están impedidos para abordar el tema porque no fue explícitamente impugnado por las partes.

V. REFLEXIONES FINALES

La reforma electoral de 2007-2008 junto con la renovación tanto de los consejeros y los magistrados electorales ofrecieron cierta esperanza a la posibilidad de reencauzar la democracia mexicana. Lamentablemente, el análisis presentado aquí demuestra que los problemas no han sido resueltos y que incluso se han agravado en algunos aspectos. En general, existe más continuidad que cambio en comparación con la actuación de las autoridades electorales durante la crisis electoral de 2006.

Los problemas surgen del hecho que tanto los consejeros como los magistrados no han podido cumplir con los cuatro elementos necesarios

para construir la efectividad y la legitimidad de los organismos electorales: imparcialidad, rigor, valentía y visión histórica. La discusión arriba descrita demuestra que han actuado con parcialidad, sobre todo con respecto a su trato hacia el PRD; falta de rigor, especialmente en su manejo de las secuelas de la elección de 2006; debilidad, en particular en su relación con las televisoras y poderes fácticos, y en general con una falta de visión histórica de su papel en la construcción de la democracia mexicana.

El raíz del problema no es tanto el diseño normativo o institucional, sino un problema de cómo los actuales funcionarios electorales conceptualizan su papel histórico, así como la naturaleza de las instituciones que dirigen. Así, los consejeros y magistrados electorales se niegan a asumir plenamente el papel que les ha asignado el modelo mexicano de regulación estricta de las competencias políticas que se consolidó con la reforma electoral de 2007-2008.