

## Conclusiones

### Derecho electoral y democracia

*La tarea central de la democracia es capacitar a los ciudadanos para gestionar las relaciones de poder a fin de minimizar la dominación*

Ian Shapiro<sup>191</sup>

En este último capítulo retornamos a una reflexión más amplia sobre el estado de la democracia en México y la función del derecho electoral. En primer lugar, señalamos que además de la crisis institucional diagnosticada en el capítulo introductorio, también nos encontramos inmersos en una crisis democrática que pone en riesgo el futuro de la convivencia política en el país. Urge tomar medidas contundentes para recuperar la efectividad institucional y ganarle la confianza y la lealtad de los ciudadanos en el sistema político.

Posteriormente, en la segunda sección, resumimos los elementos centrales del “modelo mexicano” de estricta regulación en materia electoral cuyo propósito es precisamente asegurar la salud del sistema democrático a partir de simultáneamente incluir la pluralidad de las voces de

---

<sup>191</sup> Shapiro, Ian, *op. cit.*, p. 18.

la sociedad mexicana y blindar el espacio electoral de la intervención indebida tanto de las autoridades gubernamentales como de los poderes fácticos. Aquí argumentamos que más allá de la diversidad de opiniones que existan a favor y en contra de este modelo con respecto a reformas futuras, lo más importante es asegurar hoy su plena vigencia y el Estado de derecho. De lo contrario, se genera un contexto de ilegalidad e impunidad generalizado que lastima los cimientos del sistema democrático.

Finalmente, en la última sección, concluimos que uno de los elementos centrales para asegurar la vigencia del modelo mexicano en materia electoral y así empezar a salir de la crisis democrática que actualmente aqueja al país sería precisamente una transformación de los criterios de interpretación y aplicación del derecho electoral por los magistrados electorales. Y dentro de esta tarea resulta de particular importancia transformar la manera en que la nulidad de una elección se visualiza conceptualmente y se aplica en la práctica.

## I. Crisis democrática

Las instituciones gubernamentales y la clase política mexicana están hoy ante el reto histórico de demostrar a la población que las elecciones son más que solamente una vía para dirimir los diferendos entre los integrantes de la clase política con respecto a quién toma las riendas del poder gubernamental, sino que también sirven para atender asuntos más profundos como la distribución del poder político, social y económico. Si el ejercicio de los mecanismos democráticos no conlleva a la reducción de la dominación social y la consecuente liberación de la ciudadanía, la po-

blación suele retirar su respaldo al sistema político operante y busca otras vías para transformar el ejercicio del poder.

Este desenlace podría ser positivo, en cuanto se generen movimientos sociales que exijan la implementación de una “democracia verdadera” al estilo de las protestas en España y los Estados Unidos. Pero también podría ser sumamente peligroso, si se desatan los reflejos autoritarios y represivos de autoridades y algunos sectores de la sociedad. Los resultados más recientes del Latinobarómetro 2011<sup>192</sup> hablan de la fuerte presencia de ambas tendencias entre la población mexicana.

Por un lado, México es uno de los países en la región aparentemente con menos apego a los “valores democráticos”. 36% de la población expresa que les “da lo mismo tener un régimen democrático o no” y 14% afirman que “un gobierno autoritario puede ser preferible”. Solamente 40% se declaran convencidos de que la “democracia es mejor a otra forma de gobierno”. También la tolerancia para un eventual gobierno militar (sólo 53% lo descartan totalmente) es mucho más alto que en otros países de América Latina, como Argentina, Chile y Brasil que conocen de primera mano los efectos nefastos de este tipo de régimen. Estos son los datos que más preocupan a la mayor parte de los analistas en México.

Sin embargo, también hay datos positivos que reflejan el espíritu crítico y las altas exigencias democráticas de la población mexicana. Por ejemplo, los mexicanos son los más insatisfechos con el funcionamiento de la democracia en toda la región, con un abrumador 73% de la población que expresa este punto de vista. De igual manera, de acuerdo con el mismo estudio, en México únicamente 31%

---

<sup>192</sup> Latinobarómetro 2011. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>.

de los encuestados expresa que tiene “mucho” o “algo” de confianza en el gobierno.

Estos alarmantes datos hablan muy bien de los mexicanos, quienes no tienen empacho en reconocer el mediocre desempeño de sus instituciones políticas. Mucho peor estaríamos si además de sufrir las consecuencias de la disfuncionalidad gubernamental también estuviéramos “satisfechos” con este fracaso y confiásemos ciegamente en nuestras autoridades. Los datos confirman la sana conciencia crítica de los mexicanos con respecto al desempeño gubernamental.

Esta actitud escéptica nos coloca en una situación más cercana a la cultura política de Europa que a la de los demás países de América Latina. Mientras en el “nuevo mundo” un promedio de 45% expresan “mucho” o “algo” de confianza hacia su gobierno, en el “viejo continente” el porcentaje de confianza es mucho más bajo y alcanza 29%. Lo que estimula la transformación institucional y el avance democrático no es la complacencia, y mucho menos la autocomplacencia, sino precisamente una sostenida insatisfacción ciudadana que lleve a la población a exigir más y mejores garantías a las autoridades.

Los mexicanos también tienen mucha claridad con respecto a las raíces de la crisis que actualmente aqueja al país. Señalan a la corrupción como el problema más importante, el 55% de la población la ubican como el principal asunto “que le falta a la democracia en el país”. En este tenor, la mayoría de la población (61%) afirma que “los que menos cumplen con la ley” en México son “los ricos”. Y solamente 22% de la población cree “que se gobierna en bien de todo el pueblo”, 2% menos que en 2010. Sólo Guatemala, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Costa Rica tienen porcentajes menores en esta última medición.

Las condiciones están dadas para el surgimiento de un fuerte movimiento de indignación ciudadana a favor de una democracia más justa y verdadera. Sin embargo, también existe el riesgo de que este sano nivel de insatisfacción y desconfianza se convierta más bien en desilusión, depresión e inacción en lugar de abrir paso a mayores exigencias ciudadanas.

El mismo estudio del Latinobarómetro incluye datos importantes al respecto. Por ejemplo, la población mexicana tiene una de las tasas más bajas de creencia en la capacidad del Estado para resolver los problemas del país. Sólo un poco más de la tercera parte de los encuestados tienen la convicción de que “el Estado puede solucionar” los asuntos de la corrupción, la pobreza, la delincuencia, y el narcotráfico. Únicamente Honduras y Guatemala tienen un nivel de pesimismo ciudadano más pronunciado.

Este dato indica un notable “desempoderamiento” (*disempowerment*) o falta de sensación de “eficacia ciudadana” entre la población. Es decir, si bien los mexicanos son sumamente críticos del desempeño de las autoridades, creen que los problemas son simplemente imposibles de resolver. La razón principal por la falta de una explosión social más fuerte hoy en México, al estilo de España, Chile o los Estados Unidos, no sería entonces una “apatía” generalizada, sino una depresión social profunda que inmoviliza a la sociedad.

La clase política en México le apuesta a mantener este pesimismo y depresión ya que ello es lo único que hoy mantiene controlada a la sociedad. Sobre todo hoy que nos encontramos en la antesala de las elecciones más grandes de la historia en México, con la renovación simultánea el 1o. de julio de 2012 de la Presidencia de la República, el Senado de la República, la Cámara de Diputados, 5 gobernadores, 1 jefe de gobierno y 15 congresos locales, es

sumamente importante para la mayor parte de los políticos que la participación social no se desborde, ni dentro ni fuera de las urnas. Por mucho que públicamente reconozcan la importancia de la participación ciudadana, lo que realmente les conviene a los partidos es que la votación se circunscriba al voto corporativo. Así, durante los procesos electorales los movimientos sociales son vistos como francas amenazas para las campañas políticas.

Pero esta estrategia de contención presenta riesgos mayúsculos. Tarde o temprano la indignación y la tradicional conciencia ciudadana de los mexicanos se asomarán de nuevo al escenario nacional, tal y como ha ocurrido en tantas otras ocasiones a lo largo del último siglo. Lo único que hace falta como chispa detonadora es que la sociedad vea con optimismo las posibilidades de un cambio real y así se sacuda de la depresión que hoy la tiene desmovilizada.

Si la política electoral no es capaz de abrir un cauce para estas inquietudes, necesariamente tendrán que manifestarse por otras vías. En este caso el periodo pos electoral y de transición entre gobiernos en 2012 podría llegar a ser uno de los más complicados de la historia reciente, marcados por una fuerte movilización social y debilitamiento institucional.

El gran reto para el sistema político mexicano es entonces dar cabida dentro del actual proceso electoral a la indignación ciudadana que hierve bajo la superficie, en lugar de esperar para cuando podría ser demasiado tarde. Sólo un acercamiento al enorme caudal de ciudadanos que repudian al sistema como tal, en lugar de una búsqueda fantasmiosa del apoyo de una “clase media” sobredimensionada o del insignificante “voto moderado”, es lo que podría transformar los términos de la competencia electoral y abrir la puerta para la recuperación de la confianza en el sistema político y el desarrollo democrático en el país.

Al final de cuentas la presencia de tanta insatisfacción entre los mexicanos no se debe tanto a una cultura política atrasada del “sospechosismo”, sino a la muy real separación de las instituciones gubernamentales y la clase política del ciudadano común. No podemos descartar la posibilidad de que los mexicanos están insatisfechos con la democracia precisamente porque la democracia mexicana en realidad no satisface sus necesidades más básicas para la participación en los asuntos públicos del país.

Como hemos visto arriba, estos datos también surgen del legado de simulación electoral que caracteriza al sistema mexicano. Este legado aumenta las expectativas y las exigencias para los mexicanos en la democracia verdadera ya que “se satisfacen” con menos que el ciudadano común. También les hace más pesimistas con las elecciones a secas, ya que han visto cómo la celebración de elecciones ha estimulado muy poco cambio en las políticas públicas.

Con respecto a los datos sobre la preferencia de la democracia como sistema de gobierno, aquí también existen varias lecturas. Específicamente, el hecho que solamente 40% de los mexicanos afirman que “la democracia es mejor a otra forma de gobierno” no indica necesariamente que el otro 60% esté buscando retornar al autoritarismo. Más bien quiere decir que ese 60% tiene una escala de preferencias muy lógica en que privilegian su bienestar por encima de las posibilidades de votar en elecciones que de todas formas distan mucho de ser “auténticas”. Es decir, si la ciudadanía ve que la “democracia” implica un ejercicio inútil, evidentemente sí estarían dispuestos a sacrificar esta práctica por algo diferente que podría ser más satisfactorio y útil.

## II. El “modelo mexicano” de regulación electoral

En una entrevista realizada unos días después de que tomara posesión como consejero presidente del IFE el 30 de octubre de 2003, Luis Carlos Ugalde adelantó la filosofía que habría de regir su actuar:

Nosotros, los consejeros, somos solo un árbitro, un árbitro electoral, uno más de los que pueden ayudar a cuidar la democracia, pero tanto como un cancerbero... ¡No... no, eso sería muy pretencioso!... Creo que la gran visibilidad del IFE deriva de un largo período de desconfianza y, entonces, la mejor noticia sería que el IFE fuera cada vez menos visible, de tal manera que se convierta en un administrador de elecciones.<sup>193</sup>

Para el entonces flamante consejero presidente del IFE, la autoridad electoral tenía que caracterizarse por un bajo perfil, trabajar en silencio, como un espectro invisible, y alejarse de la sociedad, los partidos políticos y los medios de comunicación. Asimismo, Ugalde concebía al IFE como un mero “administrador de elecciones” o un “árbitro” que se ubica en los márgenes del juego democrático presto a llamar la atención a los contrincantes cuando sea necesario pero sin incidir, conducir o regular el mismo desarrollo del “partido”.

Ya desde aquel entonces se podían vislumbrar los graves problemas que Ugalde habría de enfrentar durante su gestión. En lugar de asumir su papel como titular de la máxima autoridad en materia electoral a cargo de “contribuir al

---

<sup>193</sup> “Luis Carlos Ugalde: queremos una oportunidad”, *El Universal*, 9 de noviembre de 2003.

desarrollo de la vida democrática”<sup>194</sup> y “preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos”,<sup>195</sup> entre otras obligaciones que van mucho más allá de ser simplemente un “administrador” o un “árbitro”, abdicó de su responsabilidad. En un símil del ahora clásico “¿y yo por qué?” pronunciado por el ex presidente Vicente Fox,<sup>196</sup> el consejero presidente anunció desde el principio de su gestión que no pondría en acción todas las herramientas legales y políticas a su alcance.

Ugalde, sin embargo, no es el único funcionario electoral que ha articulado este tipo de posiciones. En un texto reciente, el ex consejero presidente del IFE José Woldenberg, y el ex magistrado electoral Jesús Orozco, han presentado un argumento paralelo que también se presta a justificar la inacción y la pasividad de las autoridades electorales. En un texto escrito de forma conjunta,<sup>197</sup> los autores recurren a los tipos ideales de Max Weber para señalar que siempre habría que privilegiar la “ética de la responsabilidad” que “pone en primer término el compromiso frente a las consecuencias, y las reacciones que provoca o desata la propia acción” por encima de “la ética de la convicción” donde

---

<sup>194</sup> Cofipe, artículo 69.1.a.

<sup>195</sup> *Ibidem*, artículo 69.1.b.

<sup>196</sup> En 2003, a raíz de una disputa legal, TV Azteca ocupó violentamente las instalaciones de Canal 40. Tras varios días de conflicto, durante un evento en la residencia oficial de Los Pinos, el subdirector de noticias de Canal 40 le exigió a Vicente Fox su intervención para que “se respetara la ley”, a lo que el ex presidente le contestó “¿y yo por qué?”. Véase “Se requisará señal de Canal 40 si no hay acuerdo entre televisoras: Elizondo”, *La Jornada*, 7 de enero de 2003

<sup>197</sup> Orozco, Jesús y Woldenberg, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 60-83.

uno se guía por lo que “piensa y asume como «lo mejor», ante sí y para sí, pero no necesariamente de cara a las repercusiones que sus actos puedan tener para el resto”.<sup>198</sup>

De acuerdo con este planteamiento, lo más importante para las autoridades electorales debe ser siempre “moderar la convicción”. En lugar de guiarse por sus principios, un consejero o magistrado electoral debe ser siempre cauteloso y suficientemente “institucional” para no ofender a los actores en la contienda o provocar desenlaces incómodos. Según Woldenberg y Orozco, una institución electoral efectiva es aquella que logra colocarse “responsablemente” en el justo medio, equidistante de los diferentes intereses y partidos políticos. De lo contrario, la autoridad se arriesga a extralimitarse y a generar más problemas que los que pretende resolver.

El problema con este enfoque es que de nuevo busca minimizar la presencia e influencia pública del “árbitro” electoral. En lugar de operar en función de un proyecto

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 62. Habría que señalar que la contraposición que establecen Woldenberg y Orozco entre la “ética de la responsabilidad” y la “ética de la convicción” de ninguna manera se sostiene en los textos del mismo Weber quien en sus propias palabras afirma: “Naturalmente no es que la ética de la convicción sea igual a la falta de responsabilidad, ni que la ética de la responsabilidad sea semejante a la falta de convicción. No se trata de esto en absoluto”, en Weber, Max, *El político y el científico*, México, Premio, 1980, pp. 47. En sus escritos, Weber sostiene consistentemente que las dos “éticas” son igual de importantes e interdependientes entre sí. En todo caso, sugiere que si habría que privilegiar una de las dos sería la de la “convicción” ya que aquella es la que nos permite trascender la lógica de la racionalidad instrumental que predomina en las sociedades modernas y que ha construido la “jaula de hierro” que coarta el desarrollo pleno de nuestra humanidad y que tanto le preocupaba a Weber.

democrático y de luchar en contra de aquellos actores que pretendan obstaculizar su realización, el IFE y el TEPJF se limitarían a ser meros órganos burocráticos dedicados a observar el desarrollo del espacio público desde lejos. De nuevo, las autoridades abdicarían su responsabilidad de ser verdaderos *reguladores* de la democracia en México responsables de encauzar el sistema político del país en un sentido positivo.<sup>199</sup>

La lógica que subyace a las afirmaciones de Ugalde, Woldenberg y Orozco y que ha tenido fuerte influencia tanto en la gestión institucional como en el estudio de los organismos electorales la podríamos distinguir con el término “minimalismo burocrático”.<sup>200</sup> Es “minimalista” porque imagina que el error más grande que pueda cometer la autoridad es “extralimitarse” en sus funciones. Se basa en una fe casi religiosa en una forma sumamente restringida de entender el “principio de legalidad” que reza que mientras los ciudadanos deben ser libres para hacer todo lo que no esté explícitamente prohibido por la norma, los funcionarios públicos únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley. Es también “burocrático” en cuanto defiende el aislamiento de los órganos del Estado de la sociedad en una burbuja “tecnocrática”. Tal y como lo afirmara Ugalde, “la mejor noticia sería que el IFE fuera cada vez menos visible”. En lugar de ser transparente, abrirse a la sociedad e involucrar a la ciudadanía, los defensores de este enfoque abogan por encerrarse en una torre de marfil.

<sup>199</sup> Para una discusión completa de la lógica de la “regulación” véase Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Reino Unido, Edward Elgar, 2004.

<sup>200</sup> Véase Ackerman, John M., “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral*, cit., pp. 95-145.

Es necesario transformar de manera radical la manera en que tradicionalmente se ha concebido el funcionamiento de los organismos electorales en México. El IFE no es cualquier organismo burocrático que pueda permitirse el lujo de sólo “administrar” los procesos electorales, sino que es la institución responsable de tutelar los principios democráticos y derechos políticos plasmados en la Constitución así como 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 *referee* de una pelea de box. Al contrario, el IFE es ante todo un “regulador” de la vida política.<sup>201</sup>

De la misma forma, el TEPJF no puede comportarse como un simple tribunal de nulidad que se dedique a anular o ratificar las decisiones de organismos administrativos. Al contrario, tiene la obligación constitucional 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. Ante la preocupación por la incidencia del narcotráfico y del sector privado en las campañas electorales, se estableció un consenso entre todos los partidos

---

<sup>201</sup> 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*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

políticos para asegurar el predominio del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales. También, se prohibió 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.<sup>202</sup>

También se reguló de manera estricta el contenido de los mensajes de los partidos políticos, con una prohibición expresa en contra “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”.<sup>203</sup> Otro elemento del régimen de regulación fue el establecimiento de la obligación de los partidos políticos de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”.<sup>204</sup>

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”<sup>205</sup> del país, “preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos”<sup>206</sup> y “coadyuvar con la difusión de la cultura democrática”.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> 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”.

<sup>203</sup> Cofipe 96, artículo 38, inciso *p*.

<sup>204</sup> *Ibidem*, artículo 38, inciso *a*.

<sup>205</sup> *Ibidem*, artículo 69, fracción 1, inciso *a*.

<sup>206</sup> *Ibidem*, artículo 69, fracción 1, inciso *b*.

<sup>207</sup> *Ibidem*, artículo 69, fracción 1, inciso *g*.

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 del Pemexgate y Amigos de Fox.<sup>208</sup>

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 proporcionar 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.<sup>209</sup> Asimismo, con la reforma, el IFE ahora se convirtió en el administrador único para toda la propaganda electoral de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión, así como de

---

<sup>208</sup> 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, y Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

<sup>209</sup> Cofipe, artículo 354.

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”.<sup>210</sup> 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.<sup>211</sup>

La reforma también elevó la prohibición de la contratación de propaganda en radio y televisión por 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”.<sup>212</sup> 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.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> CPEUM, artículo 99, 5o. párrafo.

<sup>211</sup> 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...*, *cit.*, pp. 183-196.

<sup>212</sup> CPEUM, artículo 41, Base 3, párrafo 3.

<sup>213</sup> Cofipe 96, artículo 48.

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 suavizar su dictamen.<sup>214</sup> 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. Aunque 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”.<sup>215</sup> 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, hasta la fecha todavía existen algunos vacíos en la ley que obstaculizan la labor regulatoria del IFE. Por ejemplo, el artículo 354 del Cofipe vigente no le per-

---

<sup>214</sup> Ackerman, John M., “El demonio está en los detalles”, *Revista Proceso*, núm. 1613, 30 de septiembre de 2007, p. 50.

<sup>215</sup> CPEUM, artículo 41, apartado C, primer párrafo.

mite 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.<sup>216</sup> 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 compra 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.

Pero este trabajo burocrático ya no es la tarea central del IFE; desde 1996, y sobre todo a partir de las modifica-

---

<sup>216</sup> 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 publico”. El artículo 134, párrafo séptimo de la CPEUM señala que: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes publicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres ordenes 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”.

ciones introducidas con la 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 quejas<sup>217</sup> 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.

Ahora bien, algunos han cuestionado la pertinencia y la constitucionalidad de este “modelo mexicano” de estricta regulación del espacio político-electoral. Por ejemplo, después de la aprobación de la reforma constitucional en 2007 una veintena de académicos y periodistas presentaron una demanda de amparo, el famoso “amparo de los intelectuales”, en contra de las modificaciones a la carta magna. La demanda alegaba que la parte de la reforma al artículo 41 constitucional que prohíbe la contratación de propaganda política por terceros viola la parte “dogmática” de la Constitución donde se encuentran plasmados los

---

<sup>217</sup> 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)

derechos o “garantías” fundamentales de los ciudadanos mexicanos. Específicamente, sostiene que se violentan la libertad de expresión (artículo 6o.), el principio de igualdad entre los mexicanos (artículo 13) y la libertad de asociación (artículo 9o.).

En palabras de Jorge Castañeda, uno de los firmantes del amparo:

O bien la decisión [de la Suprema Corte] da pie a que se acepte la existencia de dos categorías de mexicanos, se fomente la opacidad o la franca corrupción entre gobiernos estatales y medios masivos de comunicación para entrevistas, programas especiales, infomerciales contratados, etcétera, se fortalezca la partidocracia al darle el monopolio de acceso a los medios de comunicación; o bien la Corte se pronuncie de modo tal que el Legislativo cree un sistema ciertamente reglamentado, pero más transparente, accesible y sensato de regulación de campañas.<sup>218</sup>

Pero se equivocan los quejosos porque la prohibición contra la contratación de propaganda electoral es una limitante estrictamente comercial que no viola en absoluto el principio de la libertad de expresión. Así como se prohíbe que se anuncie la venta de drogas, de cigarros o los servicios de prostitución, hoy se protege el interés público al evitar la injerencia indebida del dinero privado en las contiendas electorales. Asimismo, la reforma no restringe en absoluto la expresión de opiniones políticas en la plaza pública o siquiera por periodistas e invitados en la televisión. Lo único que se obstaculiza es la comercialización de los mensajes electorales en los medios electrónicos.

---

<sup>218</sup> Castañeda, Jorge G., “Las reglas del 2012 en juego”, *Periódico Reforma*, 22 de enero de 2011.

El artículo sexto de la Constitución prohíbe la inquisición judicial o administrativa contra la manifestación de las ideas, algo que no ocurre en absoluto con el texto impugnado, ya que no existe referencia alguna sobre el contenido de las ideas expresadas. También habría que recordar que el artículo primero de la carta magna explícitamente autoriza la restricción o incluso suspensión de nuestras garantías si otro artículo de la misma Constitución lo manda explícitamente.

Los argumentos de los quejosos sobre una supuesta violación al derecho de asociación y al principio de igualdad son igual de improcedentes. La prohibición contra la contratación de propaganda se aplica por igual a los partidos políticos que a los ciudadanos. Asimismo, el tiempo del Estado que se otorga a los partidos se hace en función de que la misma Constitución les otorga la calidad de entidades de interés público.

### III. Reflexiones finales

Este libro tiene el objetivo de alertar a la comunidad jurídica y a la sociedad en general sobre la urgente necesidad de transformar nuestra forma de entender y ejercer el derecho electoral. Si se mantiene el *status quo*, un círculo vicioso de simulación e impunidad podría desbarrancar el sofisticado entramado legal e institucional que se ha construido en México en la materia. Las consecuencias podrían ser desastrosas ya que la imposición de la ley del más fuerte conllevaría tanto a la exclusión de una amplia franja de la población del sistema político como al desprestigio y la desconfianza en la democracia como sistema de gobierno.

Urge entonces tomar un alto en el camino y reflexionar sobre las consecuencias de nuestras acciones. En particular, los magistrados del TEPJF tienen una responsabilidad como máximos árbitros en materia electoral de poner sus amplias facultades de interpretación e investigación así como su plenitud de jurisdicción al servicio de la democracia.

Hemos argumentado a lo largo del presente estudio que uno de los temas más cruciales y estratégicos es el de las nulidades electorales. Si los partidos políticos y los candidatos no perciben que haya una posibilidad real de que su eventual triunfo sea retirado por las autoridades electorales, simplemente no habrán suficientes incentivos para obligarlos a respetar la ley. El premio de la victoria electoral es tan redituable, la posibilidad de ser descubierto tan improbable y las sanciones en la eventualidad de ser descubierto tan laxas e indirectas, que los candidatos y sus partidos 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 se puede corromper hasta el político más ético y coherente. Cuando todos los actores políticos se encuentran inmersos en este contexto no les queda otra opción que “entrarle al juego” o de lo contrario ser devorado por el candidato que le queda al lado. El resultado es que muchas veces impera una especie de “ley de la selva” en el ámbito electoral donde la norma llega a ser la violación al marco legal y el respeto a las reglas la excepción.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> Dicho de otra forma, en materia electoral la norma escrita no constituye una guía muy certera para conocer cómo funcionan en realidad las reglas del juego ya que muchas veces el universo de las reglas informales predomina sobre el de las reglas escritas e institucionalizadas. Para mayor discusión de situaciones similares,

En la presente obra sostenemos que la única forma de poner orden al desaseo que actualmente existe en materia electoral, y así rescatar la institucionalidad democrática del país, sería fomentar un miedo real entre los integrantes de los equipos de campaña de que si no respetan la legalidad su eventual triunfo podría ser anulado por los órganos jurisdiccionales. Hoy, a pesar de algunos avances que han existido en la materia y algunas nulidades importantes sobre todo a nivel municipal, no es creíble la amenaza de una posible nulidad impuesta por el TEPJF. Esto es el caso en particular cuando se tratan de las elecciones más importantes para gobernador, jefe de gobierno o presidente de la República. Ha llegado la hora de cambiar esta tendencia, recuperar el legado del ministro José María Iglesias y tomar en serio la defensa y la vigencia de nuestro marco jurídico en materia electoral.

---

véase Sousa Santos, Boaventura de, *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid-Bogotá, Trotta-ILSA, 2009; Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.