

REALIDADES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA ELECTORAL DESPUÉS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009

Realities on the implementation of the Electoral Reform after the Electoral Process 2008-2009

*Recepción: 16/09/09.
Aceptación: 11/10/09*

Leonardo Valdés Zurita

Doctor en Ciencias Sociales, con Especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de el Colegio de México. Desde 1993, es miembro del Sistema Nacional de Investigaciones. Fue Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Actualmente se desempeña como Consejero Presidente del IFE. valdes.zurita@ife.org.mx.

Palabras clave

Derecho electoral mexicano, aplicación de la ley, reforma electoral, medios de comunicación, propuestas de reforma, avances, crítica, jornada electoral, Código Electoral.

Key Words

Mexican electoral law, electoral reform, law application, media, reform proposals, progress, criticism, election day, electoral code.

Pp. 15-23

Resumen

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 aportó diversos instrumentos legales aplicables durante el proceso electoral 2008-2009. Una vez concluido, es que el autor hace un análisis y reflexión sobre la aplicación de dichas reformas, tomando como base la experiencia práctica derivada de su quehacer cotidiano en el Instituto Federal Electoral.

Abstrac

The constitutional reform in electoral matters 2007, provided some legal instruments that apply during the electoral process 2008–2009. Once concluded, the author makes an analysis and likeness about the reforms implementations on the basis of the experience of its daily work in Federal Electoral Institute.

El Derecho Electoral fue concebido como uno de los instrumentos para consolidar la democracia en el Estado moderno. Las elecciones constituyen el mecanismo jurídico usual no sólo para elegir a los titulares de los órganos representativos, sino además, para que éstos participen en la determinación, ejecución y control de las decisiones públicas a lo largo de todo el proceso gubernamental, junto con el apoyo y supervisión constante de la ciudadanía.

De esta manera, el sistema mexicano postula la celebración de elecciones libres y periódicas apegadas a la Constitución y a la ley, desde hace algunas décadas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintiocho de agosto de dos mil siete, por mayoría de diez votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, sobreseyó el amparo directo 7/2006, promovido por el Partido Verde Ecologista de México.

Amén de estar de acuerdo con la sentencia, considero importante exponer algunas consideraciones adicionales que podrían haber mejorado la justificación de la decisión. Para ello, dividiré este voto en los siguientes apartados: I. Planteamiento a resolver; II. Argumentos esenciales del fallo; y III. Algunas precisiones.

Desde los años setenta, se han sucedido diversas reformas que han modificado la Constitución y las leyes secundarias en México. En este contexto se encuentran las referidas a la materia electoral, que han fortalecido a los organismos electorales, y contribuido a la consolidación democrática a través de instituciones autónomas y creíbles en la organización de los procesos electorales.

Con las últimas reformas se ha avanzado en los procedimientos que regulan el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en radio y televisión; en la equidad en la contienda; en la instauración de Procedimientos Sancionadores Especiales; en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y en las causales para el recuento de los votos.

Sabemos bien que toda ley es perfectible y aún tenemos mucho camino por recorrer. Por ello, se hace necesaria una serie de propuestas con el único ánimo de fortalecer lo ya reglamentado y sus cauces institucionales. De ahí que en este ensayo se analicen, a la luz de las

efectuadas y la experiencia del proceso electoral federal 2008-2009, propuestas concretas que favorezcan la reflexión y la construcción de una mejor democracia.

La reforma constitucional en materia de acceso a medios de comunicación fue una de las que más revolucionaron el sistema hasta entonces vigente. El IFE se convierte en la única autoridad que administra y distribuye los tiempos del Estado para sus propios fines, además de hacerse cargo de las prerrogativas de los partidos políticos. A partir de esta reforma, los partidos pueden hacer uso permanente de los medios de comunicación social para la difusión de sus mensajes.

Dicha reforma abarcó el tema relativo a los tiempos en radio y televisión modificando los esquemas conocidos y desarrollados por las diversas legislaciones en todas las entidades federativas. Ergo, facultó a la autoridad electoral administrativa para ejercer el monopolio en la administración de tiempos y su distribución, ofreciendo así un mejor control de los recursos públicos: prohibió a las personas y a los partidos adquirir tiempos en radio y televisión de manera privada.

Al dotar al Instituto Federal Electoral (IFE) de estas nuevas atribuciones de ley, y para dar cumplimiento a esta colosal tarea, se requirió de una solución tecnológica integral. Lo anterior permitió la implementación de un sistema que monitorea la correcta observancia de las transmisiones al aire de los partidos políticos y de las autoridades electorales por parte de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. El Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE), servirá, tal como lo hizo en este proceso que finalizó, para monitorear y garantizar la aplicación de la ley en las próximas elecciones del 2010 y del 2012.

En conclusión, con esta reforma electoral en materia de acceso a medios de comunicación, se abonó a la equidad en la contienda en el sentido de restringir el uso de recursos privados en la compra y venta de tiempo. Sin embargo, cabría reflexionar acerca de algunos aspectos que podrían ser reformados.

Se estableció que en los procesos electorales federales a partir de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral contará con 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Ese tiempo se debe emplear en mensajes de 20 a 30 segundos que se deben transmitir entre las 6:00 y las 24:00 horas.

Aquí, habrá de analizarse la posibilidad de mantener el formato actual de promocionales. En virtud de que tenemos una ciudadanía más crítica y que requiere estar mejor informada, sería conveniente agregar tiempos para transmitir programas de análisis o debate, y no solamente promocionales de 20 o 30 segundos. Sería, asimismo, recomendable investigar la posibilidad de que 50 por ciento de esos minutos de transmisión sea utilizado para la emisión de promocionales, y el restante para divulgar programas con un mayor contenido, que sean propositivos y repercutan en el interés de la ciudadanía.

En este caso, se plantea que exista una sucesión entre las transmisiones, primero el tiempo correspondiente a la parte mediante la que se difundirían promocionales, y posteriormente, por la cual se darían a conocer programas de difusión. En los horarios de mayor audiencia adulta, se sugeriría dejar de transmitir promocionales, para en su caso difundir breves programas informativos que le ofrezcan a los posibles votantes mayores elementos en la toma de decisiones.

Otro de los ejes primordiales de la reforma, es el que se refiere a los medios de impugnación y la instauración de Procedimientos Especiales Sancionadores,² cuya naturaleza jurídica expedita, está encaminada a evitar la producción de daños irreparables y la afectación de los principios que rigen los procesos electorales.

Una de las nuevas características que reviste el régimen sancionador, se centra en la forma de corregir las conductas derivadas del incumplimiento de los actos anticipados de precampaña o campaña, cuando se contravengan normas sobre propaganda político-electoral o cuando se vulneren las modalidades de difusión personalizada por parte de entes o servidores públicos.

Este régimen contiene un catálogo de sanciones mucho más estricto. Está encaminado a multar las infracciones de los partidos políticos y de sus candidatos, así como las de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

Sin embargo, la experiencia de este último proceso electoral dejó en claro que los Procedimientos Sancionadores Especiales generan cierto desgaste al Consejo General y en los Consejos Distritales del Instituto. Todavía prevalecen imprecisiones en la ley que no permiten establecer con claridad la competencia de los órganos locales para subsanar dichos procedimientos.

Se propone incorporar en la ley que los órganos locales sean competentes para resolver las quejas o denuncias correspondientes al ámbito local y el Consejo General tenga competencia sólo en el ámbito federal.

La facultad de atracción que la ley le otorga a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, se podría ejercer respecto de los Procedimientos Sancionadores Especiales que sean competencia de las Juntas o Consejos Distritales, así como de los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones que se dicten en los mismos, cuando la conducta denunciada constituya una infracción generalizada o revista gravedad.

2. El Procedimiento Especial Sancionador es procedente cuando se denuncien conductas sobre el contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas, en franca contravención a las normas que sobre propaganda política electoral estipuladas para los partidos políticos en el Código; o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, siempre y cuando se trate de propaganda distinta a la difundida en radio o televisión, así como para la atención de conductas diversas a las señaladas en los artículos 41, Base III, y 134, octavo párrafo Constitucionales.

Dicha facultad de atracción, es un medio de control con el que cuentan los órganos con jurisdicción para conocer de los asuntos que, en un principio no son de su competencia, pero que por sus características los hacen susceptibles de ser atraídos.

Resultaría entonces conveniente que la facultad de atracción se determine tomando como criterio aquellas situaciones que permitan establecer si el caso es excepcional, y así la Secretaría en el ámbito de su discrecionalidad, decida si constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, y por esta vía excepcional, releve de competencia a los órganos locales y distritales para la substanciación de un caso en particular.

Por otra parte, tras el proceso electoral, también se evidenció que el plazo para la resolución de los Procedimientos Especiales Sancionadores, fue insuficiente para realizar un análisis más exhaustivo de los casos. Actualmente la ley establece que celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y presentarlo ante el Consejero Presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del proyecto.

En este sentido cabría poner sobre la mesa la posibilidad de una ampliación de los plazos a 48 horas cada uno. Es decir, en total a 96 horas para su resolución. Esto permitiría que los miembros del Consejo General tuvieran la oportunidad de conocer con mayor profundidad los hechos denunciados, las pruebas ofrecidas y obtenidas, así como las circunstancias que en su caso procedan, para individualizar las sanciones que se impongan.

En lo concerniente a la emisión de medidas cautelares, si bien es cierto que la rapidez del Procedimiento Especial Sancionador, requiere cesar de inmediato una determinada conducta, también lo es que el mismo plazo contenido en la ley, hizo, en ocasiones, ineficaz su emisión, toda vez que en diversos asuntos no se pudo evitar el daño.

Para contrarrestarlo, se plantea la posibilidad de que sea la Secretaría del Consejo General quien dicte las medidas cautelares, lo que facilitaría y haría mucho más eficaz este procedimiento.

Otra adición que incorporó la reforma consiste en la creación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos, que revisa de forma integral los informes que presentan los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación. De esta forma, se fortalecen los procesos de rendición de cuentas y contribuyen a la transparencia del financiamiento de los partidos.

Se estableció también la verificación de informes de precampaña, la eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal en las cuentas de los partidos políticos, así como el intercambio de información con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda para evitar un posible uso de dinero de procedencia ilícita.

En este rubro sería conveniente otorgar a la Unidad de Fiscalización, facultades para llevar a cabo un programa de desconcentración por circunscripciones electorales, a fin de que se puedan efectuar, de forma integral, las labores de auditoría, así como, para verificar durante los periodos electorales, cualquier tipo de información que sea necesaria para una adecuada fiscalización.

Dicho en otras palabras, la Unidad de Fiscalización concentra sus actividades de auditoría en la revisión de los distintos informes que presentan los partidos políticos, que si bien es exhaustiva, en algunos casos, se encuentra limitada porque no se cuenta con los elementos necesarios que se podrían obtener teniendo acceso directo a más documentos e información.

En consecuencia, la desconcentración por circunscripciones electorales facilitaría la labor de verificación de los auditores, y se podrían obtener mayores elementos de convicción que sustenten tanto el Dictámen, como la Resolución que recaiga a la revisión de los informes fiscalizados.

Asimismo, sería conveniente reducir el plazo de presentación de los informes de precampaña y campaña a 30 días. Además, podrían conferirse a dicha Unidad algunas atribuciones para resolver de manera expedita, aquellos informes que rebasen los topes de campaña, cuando existan indicios suficientes para determinarlo.

Finalmente, en relación con el recuento de los cómputos distritales, cabe destacar que al haberse agregado causales³ a las ya existentes para llevar a cabo el recuento de la votación en los cómputos distritales, se logró un avance significativo en la consolidación del nuevo sistema electoral, y sobre todo para preservar la transparencia de los procesos democráticos.

La trascendencia de estas nuevas causales se vincula con la consolidación del sistema de partidos, la pluralidad y la competitividad en la contienda electoral, que han propiciado resultados electorales cada vez más cerrados. Esta tendencia se agudizó hasta que en la elección de 2006, la diferencia de votos entre el candidato triunfador y el segundo lugar se dio por un margen muy pequeño. Ante la falta de experiencias electivas con resultados así de estrechos, se cuestionó al árbitro. La sociedad reclamó aún más transparencia en el cómputo de la votación.

3. Se establecieron como causales de recuento: la detección de alteraciones y no coincidencia con los resultados del acta que provoquen dudas; la falta de actas de escrutinio y de cómputo; que la cantidad de votos nulos fuera mayor a la diferencia de la votación entre los candidatos ubicados en primero y segundo lugar; y, la posibilidad que todos los votos fueran depositados a favor de un solo partido. Así como que la diferencia de votación entre el primero y el segundo lugar sea menor a un punto porcentual, a solicitud de éste último, se debe llevar a cabo el recuento total de la elección en el distrito correspondiente.

Así, gracias a la reforma, los Consejos Distritales tuvieron fundamentos legales en la elección de julio de 2009 para abrir los paquetes respectivos y recomtar la votación, cuando los márgenes de votos recibidos entre el primero y el segundo lugar fueran iguales o menores al uno por ciento, o bien cuando la cantidad de votos nulos fuera igual o menor a la diferencia existente entre los candidatos ubicados en primero y segundo sitio.

La importancia de estas reformas estuvo a la vista de todos. Avanzamos con paso firme hacia una democracia transparente. Con las reformas en materia de cómputo fue posible recomtar la totalidad de la votación en 19 distritos de los 300 en que se divide electoralmente el territorio nacional (ver tabla 1). Las casillas recomtadas totalmente en los 19 distritos, aunadas a aquellas que se recomtaron parcialmente en el resto de los ámbitos electorales, ascienden a 42,625 que representaron a poco más de 30 por ciento de las instaladas.

El desglose de las casillas instaladas y las modalidades de recuento que se experimentaron se muestran en la tabla 2.

Tabla 1

DISTRITOS RECONTADOS TOTALMENTE 2009, CON AFECTACIÓN TEPJF		
ENTIDAD FEDERATIVA	DISTRITO	CASILLAS RECONTADAS
CHIHUAHUA	3 (Juárez)	478
	5 (Delicias)	616
JALISCO	16 (Tlaquepaque)	439
	19 (Ciudad Guzmán)	502
SONORA	2 (Nogales)	489
	7 (Navojoa)	439
NUEVO LEON	7 (Monterrey)	460
	2 (San Juan del Río)	494
QUERETARO	3 (Santiago de Qro.)	499
CAMPECHE	1 (Campeche)	505
TABASCO	3 (Comalcalco)	421
	3 (Tuxpan de Rodríguez Cano)	426
	4 (Veracruz)	434
VERACRUZ	13 (Huatusco)	461
DISTRITO FEDERAL	6 (Gustavo A. Madero)	456
COLIMA	2 (Manzanillo)	378
	19 (Tlalnepantla de Baz)	426
MEXICO	28 (Zumpango de Ocampo)	475
MICHOACAN	3 (Heróica de Zitácuaro)	440
TOTAL		8,838

Fuente: Elaborado por la Coordinación de Asesores, Presidencia del IFE, con base en información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, septiembre de 2009.

Tabla 2

RECUESTO DE CASILLAS A NIVEL NACIONAL 2009, CON AFECTACIÓN DEL TEPJF	
Casillas instaladas	139,140
Casillas sin recuento	96,515
Casillas recontadas	42,625
Casillas contadas en pleno	3,671
Casillas con recuento parcial en grupos	30,020
Casillas con recuento parcial con votos reservados	430
Casillas con recuento total en grupos	7,599
Casillas con recuento total con votos reservados	899
Casillas sin resultados (sin acta)	6

Fuente: Elaborado por la Coordinación de Asesores, Presidencia del IFE, con base en información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, septiembre de 2009.

Ello permitió que los candidatos y partidos políticos involucrados tuvieran claridad en el resultado de la contienda, lo cual contribuyó a la disminución de los recursos interpuestos en contra de los resultados de la votación. Dicho en otras palabras, el proceso electoral federal 2008-2009 no sólo no fue cuestionado, sino que incluso hubo reconocimiento de los actores políticos a la calidad de la elección.

Además, es de señalar que la experiencia de la pasada jornada electoral nos proporcionó elementos para analizar con mayor detalle qué podría suceder en las próximas elecciones federales, ya que la ley electoral vigente constriñe al IFE para realizar el cómputo exclusivamente con integrantes del Servicio Profesional Electoral y establece que dicha tarea debe concluirse en un plazo límite.

De hecho, partiendo de una mayor competencia electoral, si en la próxima elección federal se diera el supuesto de recontar más del 30 por ciento de una elección, el IFE se encontraría con serios problemas para poder concluir el recuento en el plazo de ley, con el personal de carrera con el que cuenta.

Por ello, puede resultar conveniente modificar los términos establecidos para la realización del cómputo de la votación de la siguiente forma: a) el cómputo seguiría siendo ininterrumpido; b) podría participar personal del IFE (de la estructura administrativa o de honorarios para el proceso electoral) o, incluso, integrantes de las mesas directivas de casilla; c) se garantizarían las condiciones para recontar aquellos paquetes que jurídicamente sean viables y; d) se daría absoluta certeza al proceso de cómputo y a la elección.

De este modo, también sería conveniente allegarse del uso de herramientas informáticas para efectuar los cómputos distritales lo que, sin duda, haría mucho más sencilla y eficiente esa tarea.

En este sentido, se propone incluir un artículo transitorio en el COFIPE para que se faculte al IFE para efectuar análisis e investigaciones acerca del uso de instrumentos electrónicos que coadyuven a recibir la votación y a efectuar los cómputos.

Por ejemplo, las urnas electrónicas favorecen el ahorro financiero, el cuidado del medio ambiente, incrementan la participación ciudadana, simplifican la complejidad de los procesos electorales, disminuyen costos y lo hacen accesible a la ciudadanía. Así lo afirman académicos como Jordi Barrat al decir:

Los procesos electorales no pueden quedar reclusos en un marco tecnológicamente anacrónico. Se trata, en definitiva, de mantener una alerta constante para que, sin renunciar a los éxitos y estabilidad ya alcanzados, los procesos electorales vayan incorporando las tecnologías que caracterizan nuestra época. Los sistemas electrónicos de votación pueden aportar una polivalencia y flexibilidad hasta ahora desconocidas (Barrat I Esteve y Reniu I Vilamala, 2004).

Es preciso que se realicen diversos estudios, análisis e investigaciones, antes de su implementación, para estar en posibilidad de proporcionar a los actores políticos un instrumento que cuente con el blindaje necesario que permita el respeto al voto, la transparencia y la seguridad de que los resultados no podrán ser alterados electrónicamente, tal y como se hace en otras latitudes.

En conclusión, esta serie de propuestas son el resultado de la experiencia vivida en el pasado proceso electoral federal, de la importancia de la aplicación de la ley y de la necesidad de adecuarla a nuestro sistema democrático y a la realidad cotidiana.

En la medida en que la distribución de los recursos y el acceso a los medios de comunicación sean más equitativos, serán las ofertas de las plataformas electorales y el carisma de los candidatos, los factores que atraigan el voto del electorado. Y si, como ha sucedido, se da una alta competitividad entre dos o más contendientes, debemos tener los fundamentos legales y técnicos para que el resultado sea incuestionable. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

BARRAT I ESTEVE, Jordi y RENIU I VILAMALA, Josep Maria, 2004, *Democracia electrónica y participación ciudadana. Informe sociológico y jurídico de la Consulta Ciudadana "MadridParticipa"*, versión preliminar, León: Observatorio del Voto Electrónico/OVE-Universidad de León. www.madridparticipa.org/resultados/Informes.htm [20 agosto 2004].