

## CINCO DESAFÍOS DEL IFE Y UNA DISCUTIBLE RESOLUCIÓN

Eduardo R. HUCHIM MAY\*

SUMARIO: I. *Los cinco retos*. II. *La Comisión de Quejas y los spots del PT*. III. *Violación al principio de legalidad*.

Una somera mirada retrospectiva nos dice que el IFE alcanzó su cima de confianza en 2000, debido esencialmente a que organizó con éxito la elección que produjo la alternancia de partidos en el poder, pero no pudo permanecer en esa cima y hoy, *grosso modo*, es una institución de confianza media. Es decir, no tiene la alta aprobación que poseen instituciones como el ejército, la Iglesia y las universidades, pero tampoco está en el sótano de las percepciones ciudadanas, como el Senado, la Cámara de Diputados, los partidos políticos, la policía y los sindicatos.<sup>1</sup>

Una mirada crítica indica que veinte años después de su fundación en 1990 y tras de pasar por las breves etapas de los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos, el IFE —hoy dirigido por nueve consejeros electorales— está erosionado, desgastado, a consecuencia, sobre todo, del conflicto poselector de 2006. Además, en lo concerniente a la manera de designar a los consejeros por la Cámara de Diputados, se tiene un modelo agotado, que urge cambiar, aunque tal cosa excede obviamente el ámbito del órgano electoral. La fase de mayor solidez del IFE quedó atrás, si bien debe decirse que la organización de los procesos electorales, su función principal, fue en 2009 razonablemente buena.

El IFE resuelve generalmente bien la parte técnica de sus funciones, con el apoyo de lo que es una de sus principales contribuciones a la democracia: el servicio profesional electoral. No ha resuelto ni resuelve igualmente bien

\* Escritor, periodista y ex consejero del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. El autor agradece los valiosos comentarios del jurista Rogelio Muñoz Toledo a la primera versión de este texto.

<sup>1</sup> Consulta Mitofsky, encuesta “Confianza en las instituciones”, enero de 2010.

la parte política, por llamar así a lo que no es propiamente técnico. Puede decirse que, siendo un buen director técnico, el IFE es un árbitro con claros oscuros, con deficiencias y con comportamientos que, en los asuntos más importantes, a veces se alejan de la imparcialidad.

La mayor responsabilidad en la erosión que ha sufrido el IFE corresponde a los partidos políticos, que lo han sometido no sólo a presiones directas, sino han afectado su autonomía al enviar al Consejo General a personas que, con razón o sin ella, los dirigentes partidarios consideran que serán sus correas de transmisión. Y en particular a partir de 2003, algunos de ellos han actuado precisamente así, como si fueran representantes de partidos.

Esa erosión comenzó con la elección del Consejo General en 2003, cuando el PRI y el PAN marginaron al PRD en la designación de los consejeros, y al hacerlo rompieron con la regla de oro que dio una gran fortaleza inicial al primer Consejo General totalmente autónomo (después de la salida del gobierno de las instituciones electorales), el que presidió José Woldenberg. Esta regla era privilegiar el consenso entre todos los partidos o, al menos, entre los tres más votados.

## I. LOS CINCO RETOS

Una breve hojeada a la situación del IFE al concluir 2010 permite distinguir cinco desafíos importantes que afronta este órgano electoral, de cara a las elecciones federales de 2012. No son los únicos, pero sí muy relevantes desde mi perspectiva:

1. *Autonomía e imparcialidad.* Todo el personal del IFE, incluidos obviamente sus mandos medios y superiores, debe hacer un esfuerzo de autonomía e imparcialidad muy superior al que se observa actualmente. En particular, se precisa que los consejeros olviden su origen partidario —el partido que los propuso— y, en cambio, tengan siempre presente que su lealtad debe ser con el electorado, y su compromiso les pertenece a la imparcialidad y a la autonomía frente al gobierno, los partidos y los poderes fácticos.

En este sentido, el IFE —su Comisión de Quejas— emitió en octubre de 2010, un acuerdo muy discutible, para decir lo menos, que se aparta de la imparcialidad, de la letra y el espíritu de la ley, y que, incluso, impone una restricción que se asemeja mucho a la censura previa. Se trata del retiro del aire de los *spots* del Partido del Trabajo y de Andrés Manuel López Obrador, en los que se aludía a la “mafia del poder”, tema del que me ocupo más adelante.

2. *Presupuesto*. El IFE dispuso en 2010 de un presupuesto enorme de 8 mil 600 millones de pesos en números redondos, de los cuales 5 mil 600 millones se destinaron a los gastos de operación del IFE y 3 mil millones, a los partidos.<sup>2</sup>

Se pueden exponer todos los argumentos que se quieran: los costos del padrón electoral, las nuevas atribuciones del IFE derivadas de la reforma electoral de 2007, el bajo porcentaje respecto del presupuesto total de la Federación... pero nada puede justificar que en un año en que no hay elecciones federales, el erario destine 8 mil 600 millones al IFE y a los partidos. Para mí es un gasto políticamente inmoral, del cual es corresponsable la Cámara de Diputados, que es la que aprobó tales montos.

Veamos estos otros contenidos del Presupuesto de Egresos de la Federación,<sup>3</sup> para dimensionar mejor el tamaño de lo asignado al IFE:

- El Programa Alimentario para apoyar a 700 mil familias fue de 5,109 millones de pesos.
- En 2010, la inversión en *infraestructura educativa* ascendió a 6,230 mdp.
- En el presupuesto para 2010 de la Procuraduría General de la República, el programa denominado Combate a la Delincuencia Organizada tuvo una asignación de 1,526 mdp, dentro de los cuales se incluyen las acciones para el combate al narcotráfico.
- El presupuesto de la Cámara de Diputados ascendió a 4,753 millones de pesos, y el del Senado, a 3,569 mdp.
- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le asignaron 4,476 mdp.

3. *Desorden administrativo*. Ante las deficiencias detectadas en su administración, al IFE se le ha recomendado que

dirija su atención a analizar y resolver la problemática genérica que en materia administrativa padece; es decir, es necesario que adicionalmente al esfuerzo realizado por la administración del Instituto durante 2009, se revisen y actualicen sus sistemas, procesos y lineamientos administrativos, aplicables a los recursos humanos, financieros y materiales, tanto a nivel central como en sus órganos desconcentrados; asimismo, se considera que es necesario que

<sup>2</sup> Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el ajuste al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal del año 2010.

<sup>3</sup> SHCP, Presupuesto Ciudadano 2010, y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de diciembre de 2009.

la Institución realice cambios estructurales y operativos de fondo, que simplifiquen su operación y eficienten su administración.<sup>4</sup>

4. *Gobernadores*. En la mayoría de los estados, la democracia navega en aguas arcaicas. Como ha señalado Diego Valadés, “la ausencia de un partido hegemónico nacional ha trasladado un enorme poder de decisión a los gobernadores, quienes ya no ocultan su control sobre los aparatos políticos en sus respectivas entidades. El neocaciquismo es una realidad en ascenso...”<sup>5</sup>

Los gobernadores, en efecto, se han erigido en modernos señores feudales, en caciques sin contrapesos (en la época del partido hegemónico tenían sobre sí el peso enorme del presidente), y, con matices, concentran las decisiones importantes de los tres poderes y de los órganos autónomos estatales. También con matices, en los estados se está pervirtiendo a la democracia, porque tanto en las elecciones locales como en las federales, los titulares de los Ejecutivos frecuentemente operan ilegalmente y con dineros del erario para comprar e inducir el voto y para financiar las campañas de los candidatos de su partido.

Por tanto, el IFE tiene que diseñar y ejecutar efectivos programas contra ese tipo de operaciones. ¿Podrá hacerlo, querrá hacerlo? No lo sé, pero hasta ahora no lo ha hecho con efectividad. Y lo cierto es que de lo que se haga o deje de hacer en los estados dependerá en gran medida la calidad de nuestra democracia.

5. *Dinero del narcotráfico*. El IFE debe revisar estrecha, rigurosamente, las finanzas de los partidos políticos para detectar lo más oportunamente posible la presencia de financiamiento ilegal, sea de la delincuencia organizada o no, en particular en las campañas electorales.

Es necesario ampliar y vigorizar la supervisión de campo, que entiendo se está realizando ya por parte de la Unidad de Fiscalización, para cuantificar los gastos reales de la propaganda y no conformarse con los que reportan los partidos.

No puede exigírsele al IFE que combata al narcotráfico, pero sí que, en el ámbito de sus atribuciones, trabaje para detectar, sancionar y desalentar el financiamiento partidario que proceda de fuentes ilegales, sobre todo de la delincuencia organizada.

Otro desafío, éste no tanto del IFE cuanto de la sociedad y la Cámara de Diputados, es la necesidad de sacar de la esfera de los partidos y de los

<sup>4</sup> Contraloría General del IFE, Informe ejecutivo de las revisiones y auditorías julio-diciembre 2009, pp. 103 y 104, febrero de 2010.

<sup>5</sup> Ponencia en el Senado, 25 de enero de 2010

grupos parlamentarios la elección de los consejeros electorales. A la hora de seleccionar consejeros, unos y otros han sido incapaces de levantar la mira y privilegiar valores como la honorabilidad, la capacidad, la imparcialidad y la experiencia por encima de las lealtades partidarias, reales o supuestas, y me temo que en el proceso iniciado en 2010 para determinar quiénes serán los tres nuevos consejeros, volverán a prevalecer las cuotas partidarias. Espere-mos que este temor no se materialice.<sup>6</sup>

Como quiera, ante la tendencia de los grupos parlamentarios a privile-giar la cercanía y las lealtades, antes que la idoneidad, la honorabilidad, la capacidad y el conocimiento de la materia, los procesos para designar a los consejeros y a los integrantes copulares de otros órganos autónomos deben cambiar.

Una posibilidad que algunos hemos planteado —de manera destacada José Antonio Crespo— es la conformación de consejos ad hoc que se encar-guen de elegir a los consejeros o, al menos, al universo de los candidatos a serlo, de tal suerte que el conjunto de aspirantes sea determinado por esos consejos, con criterios apartidistas, y los diputados elegirían a los miembros del Consejo General necesariamente de ese universo.

Ésa es una posibilidad que se emplea con éxito en otros países. Puede haber otras formas, pero lo que ya no debe continuar es la designación por cuotas partidarias. Hay que expropiarles ese proceso a los partidos, en busca de garantizar la idoneidad de los árbitros electorales, lo cual redundará en el necesario fortalecimiento de las instituciones democráticas.

## II. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y LOS *SPOTS* DEL PT

El caso de los *spots* del PT resuelto por la Comisión de Quejas y De-nuncias el 14 de octubre de 2010, ante una solicitud de medidas cautelares presentada por el PRI, es un ejemplo de lo que las instancias del IFE deben evitar, a fin de no poner en duda, fundadamente, su imparcialidad y su ape-go a la ley. El acuerdo resolvió suspender, como medida cautelar, la difusión de tales mensajes por radio y televisión, porque podrían denigrar al PRI (aunque no se menciona a este partido ni aparece su logo) al caracterizar al ex presidente Carlos Salinas de Gortari y al gobernador del estado de Méxi-co, Enrique Peña Nieto, como integrantes de la “mafia del poder”, junto con Elba Esther Gordillo, dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

<sup>6</sup> Hasta diciembre de 2010, la Cámara de Diputados no había concluido el proceso de designación de tres nuevos consejeros, a pesar de que los anteriores concluyeron su periodo el 30 de octubre anterior.

Importa precisar que no se trató de la resolución sobre el proceso especial sancionador que inició el secretario ejecutivo, sino que en el acuerdo respectivo de la Comisión de Quejas sólo se abordó la determinación de medidas cautelares, consistentes en ordenar la suspensión de la emisión de los promocionales del PT en los cuales se aludía a la “mafia del poder”.

Conviene precisar también que en este texto no se analiza la legalidad o no de los contenidos de tales promocionales, sino solamente la pertinencia de la medida cautelar que los sacó del aire.

Al conceder la medida cautelar solicitada por el representante del PRI, la Comisión de Quejas del IFE incumplió ostensiblemente una disposición esencial del artículo 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que “los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada”<sup>7</sup>. Y ni Salinas ni Peña ni Gordillo, quienes fueron los afectados, solicitaron el inicio de procedimiento alguno.

<sup>7</sup> El artículo 368 del Cofipe dice literalmente:

“1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

2. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;
- d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;
- e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas; y
- f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

4. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que esta la examine junto con las pruebas aportadas.

5. La denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando:

- a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;
- b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
- c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
- d) La materia de la denuncia resulte irreparable.

6. En los casos anteriores la Secretaría notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito.

7. Cuando admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al

El quejoso argumentó que aunque “pudiera pensarse que no existe un agravio directo” al PRI, es necesario estudiar “el contexto en el que se desarrolla la propaganda política”<sup>8</sup> motivo de la queja, y al hacerlo, llega a la conclusión de que se denigra tanto al partido como a sus militantes distinguidos, y en consecuencia, el representante priísta está legitimado para demandar el procedimiento sancionador, argumentación que fue aceptada tanto por el secretario ejecutivo como por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE.

### III. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Al aceptar la legitimación activa del PRI como presunto agraviado por el contenido de los promocionales del PT, el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias violó el principio de legalidad en forma evidente, por las siguientes razones:

a) Según se desprende del texto del acuerdo, en la queja presentada por el PRI no se acredita la forma en la que supuestamente el contenido de los *spots* le causa agravio al denunciante. Del escrito que dio origen al procedimiento se desprende que el PRI, por conducto de su representante ante el Consejo General del IFE, se limitó a realizar una afirmación de las consideradas como “dogmáticas”, es decir, las que se formulan sin que se aporten razones o se precisen las circunstancias por la cuales se arriba a la conclusión contenida en la afirmación expresada por el quejoso.

Afirmar que del “contexto en el que se desarrolla la propaganda política denigratoria” se desprende la supuesta lesión a la esfera jurídica del partido, sin aportar razonamientos lógico causales para acreditar el vínculo de asociación entre las imputaciones a algunos de sus militantes —así se trate de personajes con amplia presencia pública— y el supuesto descrédito que se causa al partido, no es suficiente para tener por acreditada la lesión.

En todo caso, es el promovente quien asocia los términos “mafia”, “tragedia nacional” y otros con su partido, sin que esto baste para que se demuestre la forma en la que opera el supuesto mecanismo “subliminal” que

denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

8. Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 de este Código”.

<sup>8</sup> Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE del 14 de octubre de 2010, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/115/2010.

“conduce a la población” a formarse determinada imagen del partido que, según el quejoso, se ha producido con la simple exposición al mensaje por parte de las personas que lo reciben. Lo anterior, en virtud de que los mecanismos mediante los cuales se puede influir en las percepciones que las personas se forman de la realidad —como la denominada propaganda o publicidad subliminal— son procesos cognitivos complejos que requieren de análisis técnicos especializados y no basta con afirmar la existencia de tales procesos y de sus resultados en la percepción de la gente, sin aportar las pruebas técnicas o incluso periciales que lo demuestren, para acreditar su existencia.

b) Si bien es entendible que el promovente realice afirmaciones “dogmáticas” con la finalidad de alcanzar sus pretensiones en el procedimiento sancionador, resulta grave que la autoridad motive su determinación en las mismas afirmaciones “dogmáticas”, como se desprende de la página 43 del acuerdo de la Comisión, en el cual lo único que se demuestra con las afirmaciones de la autoridad es “una vinculación lógica entre los personajes exhibidos en el promocional” y el partido recurrente, lo cual no está a discusión, sin que la autoridad acredite la forma en la que esta vinculación podría generar la percepción de que al partido le son aplicables los mismos adjetivos que se dirigen a sus militantes, y mucho menos se prueba la existencia del supuesto mecanismo de propaganda subliminal a que se refiere el promovente.

En consecuencia, la Comisión de Quejas del IFE no motivó su determinación, con lo que violó el principio de legalidad, pues no acreditó plenamente los extremos del artículo 13.5, inciso a), fracción I, del *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral*, reiterados por la tesis XXXIX/2008 del TEPJF, citada por la propia autoridad en las páginas 36 y 37 del acuerdo, que le imponen la obligación de “examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende”, pues no se acredita la existencia del derecho del partido denunciante a la tutela de su imagen, al no quedar plenamente acreditada la lesión alegada.

Por lo que hace a la jurisprudencia relativa a las “acciones tuitivas de intereses difusos”, con la que se pretende justificar la defensa de la imagen de una de las personas físicas supuestamente agraviadas, y de la institución que representa, de la simple lectura del criterio jurisprudencial se desprende la inaplicabilidad de la misma al caso concreto, pues no se acreditan los extremos de los elementos 1 y 3 que el criterio del TEPJF exige para que los partidos políticos puedan deducir acciones tuitivas de intereses difusos, pues ni el funcionario referido en el *spot* ni su partido son una “comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en

sus acciones”, ni se actualiza la hipótesis de ausencia de acciones personales y directas que puedan ser deducidas por los representantes de la institución supuestamente agraviada o por el funcionario mencionado en el *spot*.

Adicionalmente, en lo que se asemeja a una censura previa, la Comisión de Quejas apercibió al PT para que dejara de difundir el contenido de esos *spots*, ¡aunque le quitara las imágenes!, por cuanto podría resultar denigratorio, pues —dice la resolución—, al ya haber sido difundidos por radio y televisión tales mensajes, es inevitable la vinculación del contenido de los promocionales con los personajes involucrados, aunque éstos no aparezcan en ellos. Además, se le exigió al PT que los nuevos *spots* que presente para sustituir a los retirados tengan contenido diverso al de éstos y se le ordenó al director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos del IFE que verifique que el nuevo material se apegue a lo ordenado por la propia Comisión, en un acuerdo adoptado por dos de sus tres integrantes, Marco Antonio Baños y Virgilio Andrade, pues el tercer miembro no asistió a la sesión.

Desde mi perspectiva, estamos ante un peligroso precedente porque la aplicación durante los procesos electorales de criterios semejantes a los utilizados por la Comisión de Quejas podría crispar las campañas y precampañas, afectar a todos o algunos partidos, dañar la libertad de expresión y situar al órgano electoral en una indeseable vorágine de confrontación.