Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), 2010. *Democracia sin garantes. Las autoridades* vs. *la reforma electoral.* México: UNAM, 152 páginas.

José Antonio González Flores*
Luis Eduardo Medina Torres**

El texto coordinado por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar, ambos académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, contiene seis artículos, además de una presentación, un prólogo y un prefacio. Los diversos autores, entre los que están los coordinadores, abordan temáticas tales como las características del modelo público de información electoral, las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto al control de constitucionalidad, o las nuevas competencias del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a propósito de la reforma constitucional electoral de 2007.

Como el subtítulo y las temáticas apuntan, el objeto de estudio del libro son las autoridades que tienen relación con las elecciones. Empero, el análisis se circunscribe a algunas decisiones paradigmáticas que han generado la SCJN, el IFE y el TEPJF con motivo de la citada reforma. Incluso, como se menciona en el prefacio: "Todas las decisio-

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tiene acreditado el Diploma de Estudios Avanzados del Programa de Doctorado en Estudios Superiores en Derecho Constitucional que imparte la Universidad Complutense de Madrid. <antgonz79@hotmail.com>

** Profesor Investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, con licencia al cargo; se desempeña profesionalmente en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como profesor investigador del Centro de Capacitación. <lemt68@hotmail.com>

nes analizadas tienen que ver con la interpretación judicial del sentido y el alcance de la reforma constitucional en materia electoral de 2007" (2009: XVII). No obstante, en uno de los trabajos el tema abordado es el *órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral*, incorporado en el artículo 41 constitucional, pero la resolución no precisa la interpretación de tal disposición, sino un aspecto de mera aplicación que tiene que ver más con aspectos legales.

El impulso del texto, en palabras de los coordinadores, "... es la preocupación por nuestras instituciones electorales y, por ende, por el estado de nuestra novel y frágil democracia..." (2009: VII). El propósito anterior es plausible, sin embargo, la discusión no se enfoca al diseño institucional ni a las herramientas jurídicas, sino a la revisión de resoluciones y sentencias que han generado las autoridades electorales.

Esta es una primera insuficiencia metodológica, ya que en el texto no hay un acercamiento al diseño de las instituciones, ni a los incentivos de actuación, ni a la discusión acerca de los jugadores con veto en un contexto de incertidumbre, que es una característica de las reformas legales: modificar el *status quo*.

Tampoco hay una discusión respecto a los instrumentos con que cuentan las autoridades electorales para responder a las peticiones de los actores y resolver las demandas planteadas por los diferentes impugnantes. Salvo el último capítulo dedicado al estudio de la aplicación del artículo de 134 constitucional, relativo a la interpretación de las responsabilidades de los servidores públicos, los demás ensayos no discuten las herramientas jurídicas que la reforma dotó a las autoridades: "... el legislador no estableció consecuencias para los servidores públicos que en lo sustantivo violen el Código (Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), ni le atribuyó al IFE facultades para sancionar..." (Bernal, 2009: 135).

Otra insuficiencia de los ensayos es que se pretende articular una explicación general a partir de los casos específicos. Si bien el estudio de casos es plausible, no se pueden hacer generalizaciones desde una selección que obedece a criterios de discusión y no de probabilidad, lo que habría resultado en una muestra diferente y no emblemática de los problemas seleccionados.

No obstante que ninguno de los autores se propuso un estudio estadístico, habría valido la pena que realizaran un ejercicio de contextualización para saber en qué monto o cuantía de asuntos se estaban

tomando los casos dilemáticos, y en esa perspectiva poder hablar de pautas o, a lo sumo, de tendencias de decisión de las autoridades electorales.

Del prólogo y del prefacio se tiene que decir que contienen juicios de valor que no solamente expresan la opinión personal de los autores, lo que en principio es válido, sino que intentan fijar una verdad incontrovertible. Algunas citas ilustran el planteamiento:

> Si el Tribunal Electoral aparece como un órgano complaciente a casi cualquier queja de los partidos políticos, éstos naturalmente explotarán esta inclinación para debilitar al árbitro administrativo... (2009: XV).
>
> En mi opinión, el TEPJF está llamado a establecer los límites normativos dentro de los cuáles el IFE debería poder elegir el sentido de las normas que aplica. Esto es: el Tribunal no debería intentar fijar la 'correcta' interpretación de la ley en todos y cada uno de los actos o resoluciones del IFE que le son sometidos a examen. Más bien, a propósito de la resolución de casos concretos, el Tribunal se debería concentrar en marcar las fronteras de lo jurídicamente posible, dejando al IFE el poder de actuar libremente dentro del marco previamente definido (2009: XXIII).

Tanto el prologuista como la autora del prefacio afirman que el órgano jurisdiccional se ha excedido en sus competencias; sin embargo, algunos de los autores consideran lo contrario, que el Tribunal se ha auto limitado en la aplicación de las regulaciones electorales.

Los autores, además, no se hacen cargo de la situación de incertidumbre que generaron las nuevas reglas y de la necesidad que tuvieron las autoridades electorales de hacer ejercicios de prueba y error para lograr establecer respuestas adecuadas. Recuérdense, a manera de ejemplo, las dificultades de aplicación de los procedimientos especiales sancionadores en el IFE.

Las insuficiencias y los vacíos metodológicos hacen que el texto presente evaluaciones encontradas, ya que mientras en un artículo se plantea que las autoridades se quedaron acotadas y fueron reactivas (caso de los "Informes" de los diputados federales del Partido Verde), en otro se afirma que las autoridades fueron más allá de sus límites y denotaron activismo (caso de la libertad de expresión en la propaganda electoral).

Buena parte de las evaluaciones confrontadas en el libro tienen su origen en una ausencia metodológica que tamizara los ensayos. En esto reside la importancia y la necesidad de que los artículos hubieran sido planteados en un contexto estadístico y de pautas, o de tendencias de respuestas, y no solamente como casos dilemáticos.

Una vez planteadas las insuficiencias metodológicas, a continuación se pasa revista a los seis capítulos del libro.

Reforma para la consolidación democrática *vs.* Contrarreforma desde el interés privado

El capítulo se compone de cuatro apartados. En el primero, el autor destaca el punto nodal de la reforma electoral de 2007-2008, que fue el nuevo modelo de comunicación política. En el segundo apartado, dedicado a los antecedentes y las razones de la reforma, el autor afirma que "... la decisión de acabar con la compra de anuncios en los medios electrónicos tuvo alcances que trascienden el mero ámbito electoral y tocan un tema más sensible para la vida democrática: el de la autonomía del Estado frente a los poderes privados" (Murayama, 2009: 12).

Los dos apartados siguientes tienen como finalidad explicar el argumento anterior. Para ello, el autor comenta tres sentencias correspondientes a:

- los comerciales que contrataron los legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
- los anuncios que, en paquete, difundieron las televisoras al inicio de las precampañas electorales en enero de 2009.
- el currículum vitae de un alcalde que era candidato a una diputación y difundió por Internet su militancia partidista.

Adicionalmente, revisa el amparo definitivo concedido por una jueza de distrito en el estado de Puebla, a favor de la Asociación de Empresarios e Industriales de Morelos, y los casos de cobertura noticiosa durante el proceso electoral que podrían ser considerados como publicidad política.

La conclusión del autor es que "... las autoridades del Estado mexicano han llegado a vacilar en la aplicación de la ley, o a aplicarla de

forma absurda, cuando son desafiadas por las principales empresas de radio y televisión del país. A la actuación de las autoridades, se suma el silencio de los artífices de la reforma, el Poder Legislativo y los partidos políticos..." (Murayama, 2009: 27) Desde el balance que propone el autor del primer ensayo, las autoridades se han restringido en la aplicación de las nuevas reglas electorales, por lo que su actuación ha sido limitativa.

UNA CORTE, UNA JUEZA Y UN RÉQUIEM PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL

El ensayo se compone de una nota introductoria y tres partes. En la introducción se aborda el tema del control constitucional de las reformas, en donde el autor sostiene la siguiente tesis:

> ... Sin duda tiene sentido discutir si sería conveniente otorgar a los jueces facultades para llevar a cabo esta clase de controles (sobre las reformas constitucionales), pero la tesis que sostendré en este trabajo es que dicho otorgamiento, en su caso, debe pasar por una reforma al texto constitucional. Y dicha eventual (y quizá deseable) reforma sólo puede ser implementada por el poder de reforma constitucional y nunca por una interpretación autointeresada de los jueces constitucionales (Salazar, 2009: 31).

Por sí sola, la anterior afirmación da una idea sobre la opinión del autor respecto de la resolución que al respecto emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente se describen las tres partes en las cuales se divide el trabajo:

1. Reconstrucción panorámica del caso.
2. Los argumentos expuestos por los ministros que admitieron la posibilidad del control jurisdiccional de las reformas constitucionales así como sus críticas.
3. La decisión emitida por la jueza Florida López Hernández en el amparo promovido por la Asociación de Empresarios de Morelos y su crítica.

El punto de partida de los hechos es el texto de la reforma al artículo 41, mediante el cual se estableció la prohibición a los partidos políticos de adquirir por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Después se hace mención al curso de los amparos promovidos en contra de tal reforma, cuyo principal argumento fue que tal disposición violentaba la libertad de expresión y el derecho a la información, recogidos en el artículo 6º de la Constitución Federal.

Un punto destacable en los antecedentes lo constituye el cambio de criterio de la SCJN respecto de la posibilidad de control jurisdiccional de las reformas constitucionales. En efecto, con motivo de las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de las reformas sobre materia indígena, se estableció, mediante jurisprudencia, la imposibilidad de dicho control; empero, por mayoría de seis de los integrantes, se modificó tal criterio.

Precisamente, una de las consecuencias de tal cambio de criterio fue la admisión del amparo resuelto por la jueza López Hernández.

En la segunda parte del trabajo se analizan los argumento de los seis ministros de la SCJN para sustentar la procedencia de los amparos y las críticas que al respecto formula el autor, para finalizar con algunas reflexiones conclusivas al respecto.

En la tercera parte se analizan los alcances del amparo promovido por la Asociación de Empresarios de Morelos, así como los argumentos expuestos en el mismo, sobre las que el autor formula lo que denomina "una crítica indignada", para concluir, al igual que en el apartado anterior, con una serie de reflexiones conclusivas.

Finalmente, el autor afirma que la sentencia es profundamente deficiente y que incluso debería fincarse responsabilidad a la juzgadora por haberse excedido en sus atribuciones, conforme a lo establecido en el artículo 131, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La reforma trastocada: El caso de los "Informes de labores" del PVEM, de Lorenzo Córdova Vianello

El ensayo aborda la sentencia dictada por el TEPJF, recaída en la impugnación en contra de la resolución del IFE respecto al procedimiento

sancionatorio iniciado con motivo de los spots del PVEM sobre la iniciativa de pena de muerte.

El autor divide su trabajo en siete puntos, referidos a tres aspectos sustancialmente.

En una primera parte se aborda lo que el autor denomina como "la columna vertebral de la reforma electoral", donde se describe en cinco ejes rectores la reforma electoral de 2007-2008, que se tradujeron, citando a Ciro Murayama, en *"...un modelo de comunicación político-electoral, radicalmente distinto al antes existente"*.

Asimismo, se hace mención al curso del asunto que culminó con la resolución dictada por el TEPJF, en los expedientes SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009, acumulados, en relación con el spot relativo a la iniciativa de pena de muerte.

En la segunda parte se hace una revisión de las disposiciones constitucionales en materia de acceso a medios de comunicación electrónica, el artículo 41, respecto de la prohibición a los partidos políticos de contratar por sí o por terceras, personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, así como de lo dispuesto en el artículo 134 sobre propaganda de los poderes públicos.

Posteriormente, se inicia el análisis de la resolución señalada, en donde se hace notar que en la misma se parte de una premisa que predetermina el sentido del fallo, consistente en la apreciación de que la publicidad contratada por los legisladores del PVEM no puede ser considerada como propaganda electoral, y a continuación se abordan los razonamientos así como las críticas que se formulan al respecto.

Los argumentos se dividen en tres puntos:

1. ¿Pueden rendir informes los legisladores a la ciudadanía a través de la radio y la televisión?
2. Las modalidades que deben tener los mensajes de los legisladores en radio y televisión para la difusión de sus actividades.
3. El análisis del spot de los legisladores del PVEM.

Finalmente, en un último apartado se establecen las conclusiones que el autor resume en cuatro puntos y que sustentan el desacuerdo con la resolución analizada. Son de destacar los últimos dos, por la evaluación del autor a la insuficiente actuación del órgano jurisdiccional:

> En tercer lugar, el Tribunal le dio mucho peso al hecho de que en su promocional los legisladores no llamen al voto, como si eso sólo pudiera hacerse de manera explícita y como si el contexto no importara para entender que, con su promocional, los legisladores estaban colocando en la televisión un tema que constituía la bandera distintiva de un partido en plena competencia electoral... (Córdova, 2009: 83)
>
> Por último, el Tribunal abrió la puerta por la que ahora es posible burlar uno de los objetivos principales que tenía la reforma electoral de 2007: que el dinero no pudiera usarse para influir políticamente a través de la compra de publicidad en radio y televisión... (Córdova, 2009: 84)

Mesura, razonabilidad y racionalidad en la administración de justicia. Reflexiones sobre un desvarío del TEPJF, de Pablo Larrañaga

El artículo contiene una introducción y tres partes. En la introducción el autor expone el tema que abordará y la estructura del trabajo.

En la parte denominada contexto, el autor ubica el asunto dentro de lo establecido en el artículo 41 de la CPEUM, en el que se incorporó la figura de la Unidad Técnica de Fiscalización. Al respecto, se citan las opiniones de Lorenzo Córdova, Leonardo Valdés y Marco Antonio Zavala, las cuales resultan coincidentes en sostener la trascendencia de tal modificación.

En la tercera parte del estudio se hace una síntesis del asunto en cuatro apartados.

1. La improcedencia del desistimiento presentado por el apoderado del PAN.
2. La revocación del nombramiento.
3. Lineamiento del nombramiento.
4. Dictamen de designación, en cumplimiento de la sentencia.

En la cuarta parte se exponen las razones que dan sustento a las afirmaciones del autor, en el sentido de que "distintos aspectos de la sentencia resultan... desmesurados, irrazonables e, incluso, irracionales."

En cuanto esta parte el autor formula tres reflexiones. La primera de ellas se refiere a la improcedencia del desistimiento respecto a la impugnación de una decisión político-administrativa que se considera desmesurada.

Este aspecto lo aborda en tres puntos:

A. Déficit debido a una apreciación inadecuada del contexto.
B. Déficit debido a la falta de interpretación correcta del sistema de competencia.
C. Déficit debido a la artificialidad del argumento.

La segunda reflexión se refiere a lo que el autor denomina *un ejercicio desmesurado de funciones jurisdiccionales, el cumplimiento de los requisitos para un nombramiento técnico-administrativo.*

Al respecto señala que el TEPJF entra al fondo del asunto, es decir, a la validez del nombramiento, y menciona: "Hasta aquí el contenido de la sentencia que nos ocupa se enmarca perfectamente dentro del ejercicio razonable de una típica función de control de legalidad por vía jurisdiccional" (Larrañaga, 2009: 102).

En palabras del autor, lo que resulta mucho más difícil de entender es la decisión del tribunal de establecer "... un conjunto de lineamientos para el nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización y, aún más (difícil de entender), el resolutivo tercero de la sentencia [...] La responsable deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento que dé a la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes (Larrañaga, 2009: 102). En su opinión, estas dos decisiones son las que lo llevan a considerar la sentencia como "irrazonable".

Las razones fundamentales para considerar irrazonable la sentencia son dos: una de coherencia interna de la sentencia y otra de coherencia del papel del TEPJF en el sistema electoral.

La tercera y última reflexión se titula: "Debilitar el equilibrio institucional del sistema electoral mediante una decisión desmesurada e irrazonable: una decisión irracional". Sobre esto, el autor se cuestiona acerca del destino de los recursos asignados al sistema electoral mexicano. Afirma que la resolución desvirtúa el sentido y rompe el equilibrio institucional del mismo (del sistema).

Para finalizar, consideramos oportuno transcribir el siguiente párrafo, que resume la opinión del autor:

> El conjunto de decisiones contenidas en la sentencia SUP-RAP-46/2009 puede ser entendido de manera integral – y presuponiendo, como no puede ser de otro modo, la racionalidad del Tribunal– sobre el presupuesto de que el tribunal quería entrar en el asunto; quería establecer los criterios para el nombramiento, y quería ordenar al IFE que se atuviera a los mismos. Realmente, por lo que he expuesto, el Tribunal no tenía buenas razones para ello y, en sentido estricto, en buena medida tampoco tenía el poder normativo para hacer lo que quería (Larrañaga, 2009: 104).

El Tribunal cancela la libertad de expresión en la propaganda electoral, de Jesús Cantú

El quinto ensayo se dedica a revisar la sentencia identificada como "sopa de letras", que fue una impugnación promovida por los anuncios periodísticos que difundió el Partido de Acción Nacional (PAN).

Los argumentos principales del ensayo se centran en discutir la pertinencia del razonamiento de la sentencia que sancionó al PAN, por utilizar los crucigramas con términos que podrían ser considerados como denigración y daño moral hacia otros partidos políticos.

En opinión del autor, en la sentencia el Tribunal no distinguió entre tres derechos fundamentales: el de informar, el de expresión y el de participación política. Para éste, solamente el derecho de informar está sujeto a un parámetro de veracidad, mientras que la libertad de expresión y la de participación incluyen opiniones y valoraciones que no pueden estar sujetas al parámetro (Cantú, 2009: 114). Al no hacer la distinción antedicha, el órgano jurisdiccional provocó una confusión y construyó un valladar adicional: los límites a la crítica pública.

> El Tribunal definió *ex ante* que todas las expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos son violatorias de la norma constitucional y, como ha admitido el propio Tribunal en resoluciones anteriores, toda crítica negativa conlleva un cierto grado de descrédito, por lo tanto,

cancela la posibilidad de cualquier crítica negativa a las instituciones y los partidos políticos (Cantú, 2009: 115).

En el balance del autor, el Tribunal se ha excedido en la aplicación de las nuevas regulaciones electorales, por lo que su actuación ha sido extensiva.

La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009, de Jorge Kristian Bernal Moreno

El último ensayo se compone de cinco apartados y un anexo. En el primer apartado el autor revisa el propósito de la reforma electoral en lo relativo a limitar la publicidad de los gobernantes, con la finalidad de restringirlos en su afán de posicionarse como aspirantes a nuevos cargos de elección popular. Los apartados segundo y tercero están dedicados al análisis de las disposiciones legislativas y de las insuficiencias que presentan.

Una interpretación sistemática y funcional de estas disposiciones nos lleva a concluir lo siguiente:

i) Que las normas contenidas en el artículo 134 no son exclusivas del ámbito electoral.
ii) Que la autoridad electoral es competente para conocer de infracciones al párrafo constitucional que regula la propaganda gubernamental, únicamente durante los meses que comprenden los procesos electorales.
iii) Que la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos a su cargo es permanente.
iv) Que la obligación de que la propaganda oficial tenga carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social, también es permanente.

Mención aparte merecen dos aspectos cuyo déficit de regulación es mucho más evidente:

a) La excepción que permite, bajo ciertas condiciones, que se difunda propaganda con la imagen de los servidores públicos.
b) Lo relativo a las sanciones de los servidores públicos que violen lo establecido en la Constitución o en el Cofipe (Bernal, 2009: 134).

El apartado cuarto se dedica al estudio de tres sentencias relacionadas con la propaganda gubernamental: el caso de un diputado del PRD, el de un alcalde de Tabasco y los spots del PVEM, además de la revisión de la jurisprudencia 20/2008 relativa al procedimiento sancionador ordinario.

El quinto apartado es la reflexión final del autor el cual concluye:

> La reforma constitucional de 2007 tuvo el firme propósito de desterrar de nuestro sistema político ciertas prácticas tan históricas como nocivas, con las que los servidores públicos trataban de incidir en la contienda al tiempo que construían sus propias candidaturas.
>
> En los hechos está la intención, y no se ha podido concretar, en parte porque el Congreso dejó huecos en la ley tan evidentes que generan dudas razonables sobre su labor.
>
> Con independencia de lo anterior, en la práctica administrativa y judicial tampoco ha sido posible aplicar con todo rigor estos principios a causa de interpretación de la autoridad electoral, o muy laxa o muy rígida, pero siempre contradictorias (Bernal, 2009: 148).

En el balance del autor, las autoridades electorales se han restringido en la aplicación de las nuevas regulaciones electorales, por lo que su actuación ha sido limitativa.

Es interesante notar cómo las conclusiones de los autores son diversas, pues mientras para unos las autoridades se han excedido, como la jueza por el amparo, o el Tribunal Electoral por el caso de la Unidad de Fiscalización del IFE o por la "sopa de letras", para otros las mismas autoridades se han autolimitado como en el caso de los informes de los diputados del Partido Verde o en la aplicación del artículo 134 constitucional.

La diversidad de conclusiones obedece a la diferencia de casos y también a la falta de unidad metodológica en la revisión efectuada por los diferentes autores, lo que de no haber existido habría contribuido a generar una pieza documental ordenada y delimitada, cosa que no sucedió y que se evidencia en las mismas conclusiones de los ensayos.