

ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 474 pp.

Se trata de una obra colectiva que cuenta con un estudio introductorio a cargo del coordinador John Ackerman y de siete capítulos: “Los retos de la reforma”; “Medios de comunicación”; “Justicia electoral”; “Derechos político-electorales”; “Fiscalización”; “Transparencia” y “El Consejo General del IFE”, los cuales son analizados en forma meticulosa por especialistas en cada tema.

El estudio introductorio, relativo a los nuevos escenarios del derecho electoral, John Ackerman expone: que la crisis del sistema electoral mexicano en julio de 2006 se atribuye mayoritariamente a la falta de cultura política del candidato perdedor en la elección presidencial Andrés Manuel López Obrador y a sus partidarios, quienes supuestamente no respetaron las decisiones de las instituciones electorales; esta posición no la comparte, toda vez que para él la principal lección del proceso electoral de 2006 no es la necesidad de una “nueva cultura política”, sino la impostergable urgencia de contar con una profunda renovación institucional y una transformación integral en la forma de entender y aplicar el derecho electoral en el país.

Ackerman reconoce los avances de la reforma electoral del 2007; sin embargo, señala que tiene algunos aspectos frágiles, entre los cuales encontramos:

a) La derogación del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, que consiste en la facultad otorgada a la SCJN para investigar de oficio hechos constitutivos de violaciones al voto público, en caso de que a su juicio se pusiere en duda toda la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la Unión; lo cual considera incorrecto, ya que pudo haberse mantenido como una válvula de escape y una forma de darle certeza en caso de severos cuestionamientos a las autoridades electorales.

b) La inclusión de dos párrafos nuevos en los artículos 41 y 99 de la Constitución federal; el primero se refiere a que las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señala la Constitución y la ley, y el segundo es relativo a que las salas del TEPJF sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente establezcan las leyes.

c) Otra deficiencia consiste en que se incluyó a los partidos políticos como sujetos de interés público en materia de acceso a la información en forma limitada, lo cual es indebido ya que el financiamiento que reciben es público y deberían de estar obligados a rendir cuentas a los ciudadanos.

d) La formación de un órgano unitario técnico para la fiscalización de los partidos políticos, en cuyo caso sugiere un órgano colegiado integrado por consejeros designados por la Cámara de Diputados o una Junta de Gobierno que respalde sus decisiones y evite el chantaje y presión de los partidos políticos.

En el primer capítulo denominado “Los retos de la reforma” el ex-consejero electoral del IFE, Jesús Cantú, en su trabajo “El sinuoso andar de la democracia electoral mexicana”, hace un recorrido histórico de las reformas electorales durante la vigencia de la Constitución federal de 1917, a partir de 1946 hasta la última reforma del 2007 y señala que en las reformas electorales nunca tuvieron con eje rector la democratización del sistema político mexicano, sino que la intención ha sido la liberalización controlada, principalmente con el propósito de evitar estallidos sociales, mediante la integración de nuevos actores políticos al sistema electoral; concluye que se requiere una nueva reforma electoral cuyos aspectos fundamentales sean: el empoderamiento ciudadano y la descentralización de los procesos electorales que permitan revertir las reformas del pasado, en donde se permitan las candidaturas no partidistas, el reconocimiento pleno y justiciable de los derechos políticos del ciudadano, así como la reelección legislativa y de los ayuntamientos.

Jaime Cárdenas Gracia, a su vez, presenta un estudio denominado “Sociedad civil ausente y partidocracia presente”, en donde expone que las reformas electorales —incluida la de 2007-2008— se han aprobado para que la clase política se reparta el poder, pero no para permitir la participación de la sociedad civil, por lo que propone entre otras reformas para que se abran los canales de la democracia directa, la protección de intereses difusos y de los derechos colectivos, las candidaturas inde-

pendientes, la figura del *amicus curiae*, el presupuesto participativo y la acción popular de inconstitucionalidad.

John Ackerman presenta el trabajo “Mitos de la institucionalidad electoral en México” en donde expone que desde su creación el IFE y el TEPJF han tenido altibajos en su desempeño y en su nivel de legitimidad pública y que las etapas de mayor legitimidad han sido cuando han aplicado la ley desde una perspectiva *garantista* que consiste en una actuación preactiva para llenar las lagunas legales y aplicar los principios rectores en materia electoral: certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad; concluye que es necesario transformar radicalmente la manera de como se ha entendido el funcionamiento de los órganos electorales en México, por lo que el IFE no debe limitarse a ser un órgano burocrático que administre procesos electorales, sino a convertirse en un protector de los derechos democráticos y defensor del espacio público en México; por su parte, el TEPJF no se debe ser sólo una instancia que anule o ratifique determinaciones de los órganos administrativos, sino que debe constituirse en un tribunal de control constitucional que analice el fondo de las controversias y garantice los principios rectores de los procesos electorales.

El segundo capítulo se refiere a los “Medios de comunicación”. Julio Juárez Gámiz presenta el trabajo: “Informar o persuadir: la centralidad del contenido mediático en la nueva ley electoral”, en donde expone que es necesario tener claridad del rol que juega el IFE en la relación que hay entre medios de comunicación, partidos políticos, la administración pública y la ciudadanía; concluye que los retos del IFE en esta materia son: 1) la forma en que asumirá la responsabilidad para revertir la concepción cuantitativa y publicitaria de la clase política mexicana; 2) el monitoreo con sus propios recursos, de todos los medios de comunicación en periodos de campaña, y finalmente 3) el asunto de la publicidad oficial, o sea la presencia de gobernantes en los medios de comunicación.

En este mismo capítulo, Issa Luna Pla presenta el trabajo: “Publicidad electoral de los partidos políticos en radio y televisión”, quien considera que existen dos lagunas importantes en la legislación mexicana respecto de la publicidad política electoral: a) que cumpla con sus propósitos informativos y de orientación social, y b) que se utilicen los espacios publicitarios dentro de los contenidos televisivos y radiofónicos; concluye que en los dos casos, se necesitan reformas que permitan cumplir el objeto de la reforma constitucional electoral de 2007.

El tercer capítulo se refiere a la “Justicia electoral”. Manuel González Oropeza, magistrado del TEPJF, expone el ensayo: “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma electoral de 2007”. Entre las principales aportaciones encontramos: que el autor considera que la reforma al segundo párrafo de la fracción II del artículo 99 constitucional consistente en el mandato al TEPJF para declarar la nulidad de una elección sólo por causas que expresamente establezcan las leyes no elimina la “causa abstracta de nulidad”.

En cuanto al principio de definitividad contenido en la reforma a los artículos 41 y 99 constitucionales, expone que con fundamento en el artículo de 17 de la carta magna, en el caso de que el acto impugnado suponga un estatus de imposible reparación por el paso del tiempo, se puede acudir *per saltum* directamente al TEPJF; en el caso de la protección a los derechos político-electorales, no sólo debe circunscribirse al derecho de ocupar un cargo de representación popular, sino que también debe incluir las acciones ciudadanas de votar, como en el caso del *referendum*; para el caso de la calificación de la elección presidencial propone que debe ser un acto plenamente jurisdiccional y establecer en la ley las causales específicas de nulidad y el procedimiento administrativo.

Por su parte, José de Jesús Orozco Enríquez presenta el ensayo: “Retos de la justicia electoral mexicana”, en donde expone las virtudes de la reforma electoral en cuanto a la facultad del TEPJF para no aplicar normas legales presuntamente inconstitucionales; el control jurisdiccional del procedimiento ante el IFE para ordenar la suspensión de propaganda electoral ilícita a través de medios electrónicos de comunicación; el control jurisdiccional de los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos. Pero cuestiona la posibilidad de que el IFE celebre convenios para organizar elecciones locales y propone que haya candidaturas independientes a nivel municipal.

Miguel Eraña Sánchez, a su vez, expone el trabajo: “Hacia la Institucionalización plena de la justicia electoral mexicana”, en donde cuestiona la forma de designación de los miembros del Consejo General del IFE y de los magistrados del TEPJF, sus cualidades, así como su recurrente inestabilidad, por lo que sugiere que dichas funciones se reserven a jueces o árbitros que sean capaces de resistir los embates de los poderes fácticos y de los partidos.

El capítulo cuarto se refiere a los “Derechos político-electorales”. Imer B. Flores presenta el trabajo: “El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido”, en donde considera que las candidaturas ciudadanas no son contrarias a los partidos sino complementarias, que sí existe el derecho de ser candidato sin partido, el cual debe regularse, y deben computarse los votos a su favor y en caso de obtener mayoría reconocerle su triunfo.

José Francisco Paoli Bolio, investigador del Instituto Jurídicas de la UNAM, colabora con el estudio: “La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales”, en donde señala que los derechos políticos son parte fundamental de los derechos humanos; sugiere reformar el artículo 102 constitucional, el Cofipe y las leyes electorales de los estados, para que los derechos políticos sean protegidos a través del juicio de amparo y propone modificaciones normativas para que se permitan las candidaturas ciudadanas, el *referendum* constitucional, la reelección limitada de los legisladores y el establecimiento de procesos democráticos en los partidos.

Por su parte, María del Pilar Hernández contribuye con su trabajo: “El Tribunal Electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales”, en el cual expone que la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue el instrumento para la protección de los derechos sustantivos como el de votar y ser votado; considera que en la reforma electoral de 2007 y 2008 hay un estancamiento, un retroceso en lo que se refiere a la limitación sustantiva de los derechos de la militancia y al derecho a la libertad de expresión.

Raybel Ballesteros Corona, a su vez, presenta el ensayo: “El futuro de los derechos político-electorales”, en donde comenta que los derechos político-electorales indudablemente son derechos políticos, pero también son garantías individuales; son derechos humanos fundamentales o derechos subjetivos constitucionalmente reconocidos; concluye que el futuro de estos derechos es el avance en su interpretación constitucional y su desarrollo integral en la legislación secundaria.

El quinto capítulo se refiere a la “Fiscalización”. Daniel Márquez Gómez colabora con el estudio “Los retos de la reforma en materia de fiscalización”, en donde señala que dos instrumentos democráticos son la transparencia y la rendición de cuentas; que la reforma electoral creó un órgano técnico del Consejo General del IFE dotado de autonomía de ges-

tión; que se levanta el secreto bancario, fiduciario y fiscal; concluye que hay un trastocamiento del régimen democrático de fiscalización debido a que existe un sistema inconstitucional de fiscalización de los partidos políticos en tanto se permite a la Unidad de Fiscalización la facultad de emitir normas en materia de contabilidad y registro, lo cual constituye un régimen de excepción y se deja en manos de los partidos la operación del sistema de fiscalización y propone que las normas contables y de registro se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación*.

Irma Eréndira Sandoval aporta su ensayo “El nuevo escenario de la fiscalización electoral” en el cual considera que la fiscalización electoral es imprescindible para coadyuvar en la equidad de la elección, controlar, contrarrestar y sancionar las conductas ilícitas o corruptelas políticas en las elecciones, además de promover el principio de legalidad; propone una mayor flexibilización en los plazos de fiscalización con el fin de que las investigaciones de gastos de campaña sean más escrupulosas, que la fiscalización no esté sólo en manos de técnicos sino que sea un órgano colegiado que cuente con respaldo político.

Eduardo R. Huchim May contribuye con su trabajo “Rendir cuentas en materia electoral”, en donde sostiene que con la reforma electoral de 2007 la fiscalización ofrece un contenido importante y asimétrico, ya que en el caso del IFE este se fortalece mientras que en los partidos políticos existen claroscuros que aprueban, por una parte, mejores instrumentos para la revisión efectiva de las finanzas de los partidos y, por otra, excluyen a los consejeros de dicha tarea, lo cual la hace débil debido a que se crea una contraloría interna cuyo titular es designado directamente por la Cámara de Diputados; propone la creación de una Comisión Temporal de Fiscalización y que los órganos jurisdiccionales no apliquen criterios complacientes en las impugnaciones de los partidos.

El sexto capítulo se refiere a la “Transparencia”. Carlos Pérez Vázquez presenta el estudio: “Un intento de interpretación arbórea: el régimen de transparencia de los partidos políticos nacionales en México”, en donde hace un conjunto de reflexiones sobre las reformas constitucionales y electorales aprobadas en 2007 y 2008 en materia de transparencia de los partidos políticos; concluye que los partidos políticos se parecen más a clubes privados que a entidades de interés público, por lo que el marco constitucional de transparencia en México aún se encuentra en construcción.

Netzaí Sandoval Ballesteros presenta el ensayo: “La negativa del derecho a la información en las boletas electorales: una violación a los

derechos humanos”, en donde hace un análisis detallado de las resoluciones del IFE, del TEPJF y de la SCJN respecto de la negativa para tener acceso a la información de las boletas electorales de la elección presidencial de 2006, y considera que una resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos podría obligar a México a proporcionar dicha información; concluye que existe un largo camino por recorrer en materia de instituciones públicas transparentes en nuestro país.

Gabriela Vargas aporta su trabajo: “Transparencia y acceso a la información en los otros sujetos obligados: el caso del Tribunal Electoral”, en el cual expone la evolución que ha tenido el derecho a la información en México desde la reforma constitucional de 1977; considera que los avances en esta materia son la modernización de los portales de Internet con una visión más ciudadana y la consulta de tesis y jurisprudencia relacionadas con las sentencias de origen, el proceso de selección de magistrados y su trayectoria profesional; comenta que los retos consisten en tener acceso a los archivos y que el TEPJF asuma un rol en este campo que permita consolidar el sistema democrático.

El último capítulo se refiere a “El Consejo General del IFE”. Ricardo Valero presenta el ensayo “El Consejo General en la reforma electoral de 2007”, donde comenta que entre las reformas se encuentra: el periodo distinto de duración del presidente y de los consejeros electorales; la forma escalonada de elección; el procedimiento abierto y transparente de selección, el cual no fue aplicado; pero cuestiona que con la reforma se perdió la oportunidad de replantear las bases de funcionamiento del IFE para reestructurarlo con base en la experiencia de los últimos 15 años, en razón de que su tarea pendiente consiste en convertirse en una institución encargada de organizar los procesos electorales en todo el país.

Francisco de Andrea Sánchez contribuye con su trabajo “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en el cual analiza el procedimiento de selección de los consejeros electorales del IFE a partir de la reforma electoral de 2007, el cual considera correcto en cuanto a su apertura, pero sugiere que el método de selección mediante entrevistas-examen sea depurado de tal manera que se ajuste a los indicadores de objetividad, neutralidad e igualdad que permita seleccionar a los mejores aspirantes; propone que a futuro se despolitice el proceso de selección de consejeros, que se amplíe el periodo para aspirar a cargos de elección o de funcionarios de gobierno una vez

que terminen su gestión, regular en forma detallada la participación de los medios en el proceso de selección; con el fin de mejorar el funcionamiento del IFE sugiere que se incremente el presupuesto para ejercer sus facultades en materia de medios.

Javier Patiño Camarena aporta su colaboración “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, donde desarrolla los aspectos siguientes: las elecciones como fuente de legitimación del poder; los principales modelos organizativos las elecciones; la caracterización constitucional de las elecciones; la evolución de la integración del Consejo General del IFE; las semejanzas y diferencias entre los consejeros magistrados, los consejeros ciudadanos y los consejeros electorales; concluye que aun cuando existen normas que regulan la organización y el funcionamiento del IFE, éste funciona conforme al temperamento de sus integrantes, quienes deben estar a la altura de la responsabilidad que se les ha encomendado.

Finalmente, Rubén Lara León ofrece el ensayo “Conformación y desempeño de los consejos generales del IFE”, en el cual hace un recuento de los distintos consejos generales del IFE, destacando sus deficiencias y aciertos; cuestiona el procedimiento de selección de los consejeros electorales producto de la reforma de 2007 por considerarlo violatorio de la constitución; con el argumento de que el procedimiento electoral no es debatible, sino que sólo se acata, propone reformar la integración del IFE mediante la designación de un director general con probadas capacidades de gestión, apoyado por expertos directores o consejeros ejecutivos que se encarguen de dirigir la cuestión electoral y dejar en manos del TEPJF la solución de controversias y recursos.

Se trata de una obra en donde los autores hacen las más importantes contribuciones teóricas sobre el estado de la normatividad electoral en México y el funcionamiento de sus instituciones electorales, que enriquece en forma significativa el estudio del derecho constitucional y electoral.



Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA