



Dos problemas de la #ReformaPolíticaElectoral

Uno de los problemas de la reforma político-electoral es que lejos de establecer un equilibrio en las cargas de trabajo entre el INE y el TEPJF puede generar problemas más graves, pues puede suceder que el Tribunal, una vez llegado un asunto para su sanción, no concuerde con la forma en que se llevó la investigación o en la atribución de la responsabilidad, lo cual podría implicar reenvíos permanentes a la autoridad administrativa con un desgaste posiblemente mayor al ya conocido.

DICIEMBRE 24, 2013 Arturo Ramos y Juan Marcos Dávila

Por: Arturo Ramos (@ArthurRSob) y Juan Marcos Dávila (@JuanMarcosDav)

A punto de aprobarse la reforma política-electoral y al margen de hacer mayores análisis de fondo, queremos destacar dos problemáticas que no resultan claras de resolver, las cuales, lejos de mejorar el marco regulativo existente, parece que complicarán más la interacción de las autoridades electorales.

Los procedimientos sancionadores y la supuesta nueva interacción del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Tribunal Electoral (TEPJF)

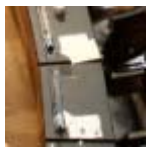
Uno de los puntos que más **dudas** generan en la inminente reforma político-electoral consiste en los **procedimientos sancionadores**. El nuevo modelo planteado que actualmente se discute en las entidades federativas (pues se trata de una reforma constitucional que necesita ese aval) en materia de procedimientos sancionadores relacionados con irregularidades en radio y televisión cambia totalmente de árbitro. La reforma consiste en que el **INE** llevará a cabo el procedimiento de investigación de determinados hechos denunciados, para que posteriormente sea el **TEPJF** quien imponga la sanción correspondiente de ser el caso, aspecto diferente al régimen vigente, pues con anterioridad, la autoridad que establecía la sanción en su caso, era el **IFE** (ahora INE), es decir, la propia autoridad administrativa.

Este esquema lejos de ser una novedad representa regresar al modelo vigente en el **Cofipe** (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) de 1990, el cual proponía esa dinámica de participación entre la autoridad administrativa y judicial, con la notable diferencia de que el IFE le comunicaba la existencia de alguna irregularidad a la entonces **Sala Central del Tribunal Electoral**, para que ésta llevara a cabo todo el procedimiento.



2013 deja 12 reformas, pero 11 están a medias

Se creía en ese entonces (como se cree ahora al parecer) que la imposición de una **sanción** es más cercana a la actividad judicial pues implica un acto de



Aprueban reformas Anticorrupción y Política



Reelección, nulidad de elecciones y paridad de género... Así quedó la Reforma Política

juzgamiento a partir de determinados hechos, para que, de ser el caso, se establezca una sanción. Sin embargo, con ello se olvida por completo de todo el desarrollo doctrinal, jurisprudencial y legislativo de buena parte del siglo XX, respecto de la posibilidad de que sea la administración pública quien imponga sanciones sin perjuicio de su revisión judicial posterior. En ese sentido, **si la medida intenta justificarse para quitarle carga de trabajo al futuro INE, en realidad no se logra**, pues

seguirá desarrollando los procedimientos respectivos (trámite, investigación, pruebas, etc), lo cual implica la mayor actividad al respecto.

Pero los **problemas** en realidad los tendremos precisamente **en esa interacción entre la autoridad administrativa (INE) y la jurisdiccional (TEPJF)**, pues de acuerdo al modelo planteado (artículo 41, base III, apartado D de la reforma a la Constitución), el INE integrará el expediente para someterlo posteriormente al TEPJF, lo cual quiere decir que la primera autoridad llevará a cabo todo el desarrollo del procedimiento (denuncia, investigación, deshago de pruebas y establecimiento de la responsabilidad de ser el caso). En el supuesto de encontrar alguna irregularidad, el INE remitirá el asunto al TEPJF para que este determine la sanción correspondiente.

El problema de este esquema es que lejos de establecer un equilibrio en las cargas de trabajo entre una y otra institución, puede generar problemas más graves, pues **puede suceder que el TEPJF, una vez llegado un asunto para su sanción, no concuerde con la forma en que se llevó la investigación o en la atribución de la responsabilidad**, lo cual podría implicar reenvíos permanentes a la autoridad administrativa con un desgaste posiblemente mayor al ya conocido.

El esquema actual tenía como ventaja que al tener el IFE la facultad de desarrollar el procedimiento respectivo e imponer sanciones, la impugnación de esto permitía al órgano jurisdiccional revisar en su conjunto violaciones procedimentales y la asignación de la sanción (propriadamente dicho individualización de la sanción). **La propuesta de reforma se contrapone así con el principio de concentración**, el cual es un principio que implica que una misma autoridad sea quien lleve a cabo un procedimiento y quien imponga la sanción. De alguna manera, estos problemas sobre el contraste de criterios entre dos autoridades distintas (una que investiga y otra que sanciona) se han hecho patentes en los casos de los ministros de culto religioso, en donde actualmente el IFE tiene la obligación de agotar la investigación sobre personas con esa calidad cuando incurran en violaciones a los normas electorales y la Secretaría de Gobernación es quien debe imponer la sanción correspondiente, situación parecida a las denuncias presentadas contra servidores públicos.

Otro problema que no queda claro resolver es la posibilidad de impugnar la eventual sanción, pues si de acuerdo al futuro esquema, es el TEPJF quién impondrá la sanción correspondiente, surge la pregunta ¿quién conocerá de las impugnaciones sobre esas sanciones?

En este punto debe señalarse que los procedimientos sancionadores relativos a irregularidades en radio y televisión es, por decirlo de alguna manera, un materia centralizada, pues es competencia por un lado, de la

Comisión de Quejas y Denuncias y del Consejo General (del todavía IFE) y de la Sala Superior del TEPJF, es decir las Salas Regionales no tienen competencia (y parece ser que se mantendría ese modelo) para determinar las sanciones correspondientes dentro de procedimientos sancionadores relativos a irregularidades en radio y televisión y que posteriormente sean revisados por la Sala Superior. En efecto, de acuerdo al modelo a seguirse no parece claro que sean las Salas Regionales quienes impondrán la sanción de ser el caso y que esa determinación sea revisable por la Sala Superior, pues como se afirmó, la competencia de las Salas Regionales es eso, regional y no tendrían competencia para asuntos en donde el conflicto no fuera susceptible de ser regionalizado como puede ser la propaganda en televisión de una candidatura presidencial.

Las facultades de delegación, reasunción y atracción del INE frente a los órganos públicos electorales locales

El proyecto de Decreto que reforma la Constitución en materia político-electoral tiene como otros aspectos nodales debatibles las **nuevas facultades de delegación y reasunción de competencias entre el INE y los órganos públicos locales** (el texto los menciona repetidamente como “organismos”).

El lector podrá preguntarse si alguna vez ha existido en la historia electoral mexicana algo mínimamente similar a las dos nuevas atribuciones del INE. Para la mala o buena fortuna de quienes formarán el Consejo General de ese instituto, los titulares de los órganos electorales estatales, los partidos políticos, incluso los tribunales electorales, no encontramos referente en este tópico.

La ausencia de elementos históricos puede ocasionar problemas severos en la instrumentación de esta nueva forma de interacción entre las autoridades administrativas electorales nacional y estatales.

Además, el factor temporal tampoco ayuda, porque el nuevo texto de la Constitución remite a la ley (no menciona cuál ordenamiento jurídico) para efectos de establecer reglas sobre la relación entre el INE y los órganos electorales locales. Esto significa que podría ser hasta el **30 de abril de 2014** (fecha límite para expedir toda la legislación reglamentaria) cuando tengamos un panorama un tanto más claro en la regulación de este tipo de acciones con efectos recíprocos.

En tanto ello sucede, podemos adelantar algunas **problemáticas** que enfrentarán los dos tipos de instituciones creadas a partir de la **reforma**:

1. El régimen transitorio establece que los temas relativos a capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas, tratándose de elecciones locales, deben entenderse delegadas a los órganos públicos de cada entidad federativa hasta en tanto se emitan las leyes correspondientes.

Aquí surge un primer cuestionamiento, sobre todo al arranque del nuevo INE, pues si de manera transitoria e inicial los organismos electorales locales tienen competencia en las tres materias señaladas, para romper este candado el artículo 8º transitorio dispone que por una “mayoría” del Consejo General, el INE podrá reasumir estas funciones. Cabe señalar que no se identifica a qué tipo de mayoría se

refiere.

Asimismo, para casos posteriores (no se define si para la segunda ocasión en que se actualice una decisión de reasumir estas tres facultades) nos remite a la regla (artículo 41, Base V, Apartado C, de la Constitución) consistente en que la mayoría debe ser calificada (8 votos). **El INE no tendrá claro qué mayoría será necesaria para que reasuma, por vez primera, las tres actividades que cita el régimen transitorio.** La incertidumbre para el nuevo instituto no debería originarse desde el texto constitucional.

2. La delegación o reasunción de actividades o funciones que corresponde ejercer al INE en las elecciones estatales no tiene una limitación con miras al avance de la etapa de preparación de la jornada electoral.

Esta falta de límites puede generar un vicio de nulidad de toda la elección. Un ejemplo de muchos, si el INE decide, incluso por 8 o más votos de su Consejo General, delegar la fijación de reglas o lineamientos para resultados preliminares, conteos rápidos, encuestas o sondeos de opinión, antes del inicio del proceso respectivo y, posteriormente, reasumir esta materia en “cualquier momento” como lo prevé el texto constitucional, sin que temporalmente en la ley secundaria se le establezca un límite, digamos, 3 meses antes de la jornada electoral no podría reasumir estas funciones. Esta situación generaría una falta de certeza la cual podría llegar a ser de una entidad relevante para el desconocimiento de los resultados en comicios estatales que año con año son más competidos y discutidos.

3. Un factor distinto a la delegación y reasunción, pero vinculado a ellos, es la atracción de competencias. **El INE puede atraer cualquier materia a cargo de los órganos electorales estatales**, con dos condiciones alternas: que lo amerite su trascendencia o establecer un criterio de interpretación. Entonces, delegar o reasumir materias, en principio, no estaría sujeta a estas condiciones, salvo la del requisito de decidirse por una mayoría calificada.

Pero, al verificarse una reasunción, el INE deberá argumentar que existen razones importantes (trascendencia en un contexto individual) y en el desarrollo de esa función reasumida deberá interpretar la normativa electoral local (con lo cual sentará criterios interpretativos de peso para el órgano estatal). Así, la atracción tiene utilidad para las facultades exclusivas de los órganos locales, pero no para aquellas en las que el INE puede delegar o reasumir materias.

4. Tanto el INE como los órganos electorales locales tienen en sus funciones constitucionales la “impresión de documentos y producción de materiales electorales” (artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), número 5, y Apartado C, número 4).

De qué manera el INE podrá delegar una función que la Constitución le otorga a los órganos electorales locales, o podría, en su caso, reasumir una materia que es de la competencia de éstos últimos. La indefinición en este punto central de toda elección pasará forzosamente por la interpretación de los tribunales para determinar a qué órgano, nacional o estatal, le corresponde el ejercicio directo de esta atribución. Con todo ello, **se adquirieron una nueva gama de problemas de competencia que antes no se tenían**, pues eran claras las reglas sobre las facultades entre la autoridad federal y las locales.

5. Finalmente, para no dejar fuera de esta reflexión el aspecto jurisdiccional, el TEPJF resolverá impugnaciones contra actos realizados en procesos locales mediante facultades de reasunción o atracción del INE (artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 7º).

La pregunta que llega de inmediato es, cuando se encuentre un juicio o recurso en cualquier etapa procesal conocido por tribunales electorales locales, al irrumpir la reasunción o atracción, la jurisdicción estatal ¿deberá pasar la estafeta a la jurisdicción federal? En el supuesto contrario, cuando el TEPJF conozca de un acto o resolución del INE relacionado con comicios locales, al ejercer éste la facultad de delegación, ¿el tribunal federal deberá dejar de conocer del o los casos y enviarlo(s) al tribunal local respectivo?

Otra interrogante: cómo operará una impugnación si el INE atrae procedimientos de recuento de votos, cuando los plazos son brevísimos. Y por último, **ante qué órgano de justicia acudirán los demandantes** en los ejemplos anteriores. Así podríamos seguir con las interrogantes pragmáticas ante lo cual podría generar un posible y complicado panorama de cruces de jurisdicciones.

En fin, habrá que darle el beneficio de la duda a la reforma constitucional en materia política-electoral, sin embargo, el primer trazado constitucional del proyecto de Decreto actualmente en revisión por congresos estatales, lejos de aclararnos aspectos de los procesos electorales a desarrollarse sobre todo en 2015, nos generan muchas más dudas que respuestas.

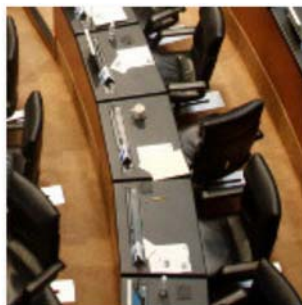
* Arturo Ramos Sobarzo es Profesor de la Escuela Libre de Derecho. Labora en el área académica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

* Juan Marcos Dávila Rangel es Secretario de Estudio y Cuenta en Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Relacionadas



2013 deja 12 reformas, pero 11 están a medias



Aprueban reformas Anticorrupción y Política

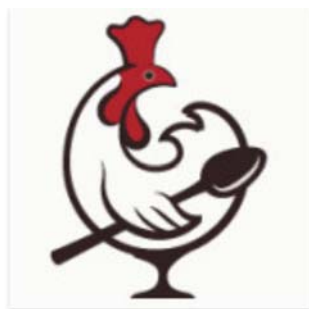


Reelección, nulidad de elecciones y paridad de género... Así quedó la Reforma Política

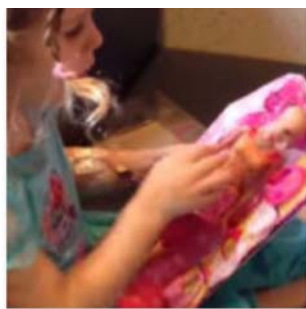


ABC del caso Radilla en la Corte Mexicana

Sugeridas



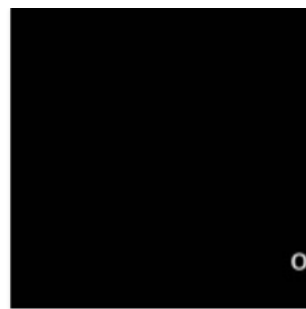
Visita Animal Gourmet



Una Barbie sin cabello...



Virgencita plis, quítame la celulitis



Oasis, un documental sobre indígenas, homosexualidad y VIH (entrevista)

Powered by