

*CINCO PREMISAS EN TORNO A LA METAMORFOSIS DEL IFE EN AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL**

*César Iván Astudillo Reyes***

SUMARIO: I. Introducción; II. La modificación de la naturaleza de la autoridad electoral. De la gestión del proceso electoral al control de la regularidad de las elecciones; III. El cambio en sus objetivos. Del recuento confiable de los votos al auspicio de las condiciones ambientales para la emisión del sufragio en condiciones democráticas; IV. La reorientación de sus exigencias. De ser un árbitro técnico, neutral, discreto y eficaz a constituirse en un actor político fundamental y protagónico del juego democrático; V. El viraje de sus fines. De ser una institución para la transición política a convertirse en pieza clave de la consolidación democrática; VI. El redimensionamiento de la autoridad electoral. De un alcance exclusivamente federal a una auténtica dimensión nacional; VII. Reflexión final.

*La versión completa del artículo se encuentra en: Astudillo, César, "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 3-37.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente se desempeña como el Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Resumen: El Instituto Federal Electoral desde su creación, ha vivido una mutación de su naturaleza, replanteándose sus objetivos y sus fines. En primer término dicha institución fue creada con el fin de organizar de manera técnica y profesional los comicios electorales, así como para el recuento efectivo y confiable de los sufragios, sin embargo, apartir de las elecciones del año 2006 se dejó al descubierto conductas lesivas de la equidad de la contienda y un entramado institucional carente de reglas de contención para atajar las irregularidades cometidas, por lo que con la reforma constitucional del 2007 se estableció una contundente regulación en materia de infracciones y sanciones electorales, definiendo los sujetos sancionables y las conductas irregulares, fue así que en cumplimiento al nuevo marco de actuación institucional, terminó por situar a la autoridad electoral en un polo distinto al original, en donde más que árbitro, se convirtió en juez de la contienda política, trayendo como consecuencia a este propósito, la nacionalización de la función electoral, la estandarización de reglas y la homologación de procedimientos derivado de la reforma constitucional de febrero de 2014.

Palabras clave: sistema democrático, Instituto Federal Electoral, proceso electoral, autoridad electoral, Instituto Nacional Electoral, organismos públicos electorales locales.

Abstract: The Federal Electoral Institute since its inception has experienced a mutation of nature, considering its objectives and purposes. In the first instance such institution it was created with the purpose of organize technical and professional manner the voting polls as well as for the effective and reliable counting of votes, starting from the 2006 elections was exposed equity harmful conduct of the contest and an institutional framework lacking containment rules to block irregularities committed, so with the constitutional reform of 2007 a strong regulation was established on electoral offenses and penalties, punishable by defining the subject and irregular misconduct, It was so in fulfillment of the new framework of institutional performance, it ended up putting the electoral authority in a different pole to the original stablished initially, in where more than arbitrator, it became a judge of the political contest, bringing consequently this purpose, the nationalization of the electoral function, the standardization of rules and approval procedures derived from the constitutional reform February 2014.

Key words: democratic system, The Federal Electoral Institute, electoral process, electoral authority, National Electoral Institute, local election public bodies.

I. Introducción

El ciclo de vida institucional del IFE, comprendido entre el 11 de octubre de 1990 y el 5 de abril de 2014, se distingue por la profunda transformación de la función con la que históricamente fue concebido. Las reformas que sucedieron a su fundación en 1990 fueron modificando el papel bajo el que inicialmente se imaginó a la autoridad electoral, a través de sucesivos ajustes que se produjeron como consecuencia de acontecimientos de orden social, político, institucional y económico, así como de coyunturas particulares de cada momento histórico.

Si se acepta este ejercicio de traslación, es necesario reconocer que en sus poco más de 23 años de existencia el IFE vivió una auténtica mutación que se advierte en la modificación de su naturaleza, el replanteamiento de sus objetivos, el ajuste de sus fines y el redimensionamiento de las exigencias depositadas en su andamiaje institucional.

II. La modificación de la naturaleza de la Autoridad Electoral. De la gestión del proceso electoral al control de la regularidad de las elecciones

Al inicio de su ciclo de vida institucional el IFE tuvo como misión fundamental infundir *confianza* en las elecciones. A partir de 1990 fue el auténtico depositario de la "organización" de los comicios federales; al finalizar su ciclo de funcionamiento nos encontramos ante una autoridad electoral notoriamente desplazada de ese inicial eje de equilibrio, ya que más allá de su faceta de naturaleza administrativa terminó posicionándose como una instancia *cuasi-jurisdiccional* derivado del conjunto de atribuciones conferidas para controlar la regularidad de los actos electorales y sancionar la comisión de infracciones constitucionales y legales cometidas por el conjunto de actores que confluyen en los procesos electorales.

Las *actividades típicas* de la función electoral adquirieron en las reformas constitucionales de 1994, pero sobre todo en la de 1996, una incontestada institucionalización producida como consecuencia de una gestión asentada

en la plena autonomía e independencia reconocida a la autoridad electoral. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2006 dejaron al descubierto conductas claramente lesivas de la equidad en la contienda y un entramado institucional carente de reglas de contención para atajar con oportunidad las irregularidades cometidas.

Con el propósito de contrarrestar esta realidad, la reforma constitucional y legal de 2007 estableció una contundente regulación en materia de infracciones y sanciones electorales. Por un lado, se definió el catálogo de sujetos sancionables por su papel protagónico al interior del proceso electoral, así como una amplia gama de sujetos con un papel indirecto pero igualmente trascendente; por otro lado, se definió un abanico de conductas irregulares dentro de materias tan significativas como la propaganda política e institucional y los actos anticipados de precampaña y campaña, regulados con detenimiento por la misma reforma.

El renovado régimen sancionador electoral vino a modificar sustancialmente la originaria naturaleza del IFE y a trastocar el *principio de especialización* característico del modelo mexicano de organización electoral que desde la década de los 90 separó las actividades de *gestión* y *control* de los comicios en el IFE como principal instancia administrativa y en el Tribunal Electoral como órgano jurisdiccional por antonomasia.

La reforma confirió al IFE un conjunto de atribuciones que en estricto sentido son de carácter *contencioso*, transfiriéndole la capacidad de controlar la regularidad jurídica de los distintos actos que componen cada eslabón, etapa o fase en que se articula el proceso electoral. Este tipo de atribuciones, que en base a su especificidad han sido adjetivadas como *materialmente jurisdiccionales* o *cuasi-jurisdiccionales*, impactaron profundamente su andamiaje institucional. Para su ejercicio se comprometió a su estructura mediante la instauración de un renovado *procedimiento de substanciación* caracterizado por su extrema expeditéz.

El cumplimiento del nuevo marco de actuación institucional terminó por situar a la autoridad electoral en un polo diametralmente distinto al original, en donde más que *árbitro* apareció como *juez* de la contienda política.

Quizá por ello, al final de su ciclo de vida el IFE mantenía su empeño en la organización de las elecciones, pero había modificado diametralmente su estructura y competencias para juzgar y sancionar aquellas conductas que con motivo de su ilicitud, lastimasen la adecuada consecución del ejercicio comicial.

Precisamente por los efectos distorsionadores generados por el modelo sancionador, la reforma electoral de 2014 instrumentó un esquema distinto que compromete al INE en la investigación de las infracciones y al TEPJF mediante su nueva Sala Especializada, en la resolución de los procedimientos. Evidentemente este esquema híbrido no afecta el cambio de naturaleza que ha experimentado la institución electoral, pero sí atempera su papel como juez de las infracciones electorales.

III. El cambio en sus objetivos. Del recuento confiable de los votos al auspicio de las condiciones ambientales para la emisión del sufragio en condiciones democráticas

En los inicios de su andadura institucional, el IFE apareció como una institución diseñada para la organización técnica y profesional de los comicios y para el recuento efectivo y confiable de los sufragios. Luego de 23 años de funcionamiento, asistimos a un profundo cambio en los objetivos originalmente planteados, ya que más allá de su función instrumental en beneficio de la participación política del ciudadano, reivindicó su carácter de "autoridad en la materia", y con ello, la responsabilidad de auspiciar las *condiciones ambientales* propicias para la emisión del sufragio en condiciones democráticas.

Al principio, la constatación de la *calidad* con la que el ciudadano acudía a sufragar quedaba relegada a un segundo plano; tampoco era prioritario que las elecciones discurrieran a partir de una elemental paridad de condiciones en la competencia política. El escenario de fin de ciclo nos sitúa ante una realidad notoriamente diferente. No hay duda que la exigencia de un recuento confiable de los sufragios y la necesidad de infundir credibilidad y confianza en la actuación institucional del IFE permanecieron como condición inexorable durante estas dos décadas.

Aunado a lo anterior, interesa destacar que con motivo del fortalecimiento del pluralismo, la institucionalización del sistema de partidos, el ensanchamiento de la equidad en los comicios y la consolidación de la autoridad electoral federal, es evidente que en el último tramo de existencia del IFE ya no resultaba indiferente la forma de emisión del sufragio ciudadano, ni el contexto en el que los partidos políticos enfrentaban los comicios, con lo cual, proceder al escrutinio de los votos emitidos en un contexto carente de los más esenciales referentes democráticos, constituía un ejercicio contrario a la renovada lógica electoral.

No hay duda que contribuyeron a auspiciar esas condiciones medioambientales aquellas decisiones orientadas a impulsar el voto en libertad y atajar el clientelismo, la compra, coacción, inducción o manipulación del voto; y a favorecer el voto informado y razonado mediante el aseguramiento de la circulación progresivamente más plural de información electoral y el ajuste a los desequilibrios existentes en la cobertura de las campañas en radio y televisión.

Al efecto, entre 1997 y el 2000, el IFE tomó importantes iniciativas para medir la magnitud de la manipulación del voto durante las elecciones federales, identificar el grado de incidencia en la equidad de la contienda y advertir la gravedad con la que afectan el funcionamiento de la democracia. Dentro de las acciones impulsadas por la autoridad electoral debe recordarse la creación, en 1997, de una Comisión del Consejo General encargada de conocer los *actos que generaran presión o coacción en el electorado*, cuyo acuerdo fue impugnado y revocado por el TEPJF, pero cuya relevancia hizo que fuera retomado para los comicios del año 2000 como un mecanismo para promover la *participación libre* de los ciudadanos en dicho proceso electoral, ordenando el despliegue de acciones para garantizar el ejercicio del sufragio en condiciones democráticas vinculadas con el financiamiento y la fiscalización de los recursos, el diseño e instrumentación de campañas de difusión en medios de comunicación, y el trámite y seguimiento de las denuncias presentadas con motivo de las irregularidades.

La reforma constitucional de 2007 amplió la cobertura jurídica de las acciones del IFE mediante la obligación de utilizar con imparcialidad los recursos a cargo de los poderes públicos; a su vez, se mantuvo la prohibición expresa de realizar actos dirigidos a generar presión o coacción en el electorado y se introdujo como infracción electoral la utilización de programas sociales y recursos del Estado para inducir o coaccionar al electorado a votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Por otra parte, para verificar cualitativa y cuantitativamente la cobertura noticiosa de los candidatos y sus partidos, y corroborar el compromiso de los medios con la cobertura objetiva e imparcial de las contiendas, el IFE impulsó un inicial sistema de monitoreo que con el transcurso de los años fue fundamental para garantizar el principio de equidad en la materia y para dotar al ciudadano de información útil sobre el tratamiento que brindan los noticieros de radio y televisión sobre la información de las precampañas y campañas electorales en el ámbito federal.

IV. La reorientación de sus exigencias. De ser un árbitro técnico, neutral, discreto y eficaz a constituirse en un actor político fundamental y protagónico del juego democrático

En su momento inicial el IFE se constituyó en una institución de la democracia formal, en un árbitro al servicio de una organización electoral instrumental al ejercicio del voto popular que poco a poco fue mudando hasta convertirse en una institución que auspicia, protege y favorece las *condiciones medioambientales* por donde discurren las elecciones democráticas.

Este ejercicio de traslación ha sido consecuencia de la reorientación de objetivos impulsada por el propio IFE, en su carácter de "autoridad en la materia", pero también de un acuerdo político dirigido a ensanchar progresivamente su capacidad de arbitraje mediante sucesivas reformas a su ámbito de actuación. Cada ajuste a la legislación presupuso la fortaleza institucional del IFE y su capacidad para afrontar con éxito el ensanchamiento de su espacio de actuación en la materia. Las reformas

electorales de 2007 y 2014 se tradujeron en una auténtica eclosión de responsabilidades que confirieron al IFE y al INE, 53 y 74 nuevas atribuciones respectivamente, lo cual no sólo exigió un importante reto de implementación, por el alto nivel de complejidad técnica de algunas de ellas, sino que, en conjunto, redimensionaron el perfil político de una institución diseñada para mantener una posición de neutralidad política, y que hoy se ha movido notablemente de ese eje de equilibrio.

En el 2007 se produjo un auténtico giro copernicano con la edificación de un *nuevo sistema de comunicación político-electoral* caracterizado por la instauración de una modalidad plenamente gratuita del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, la prohibición tajante a la contratación de propaganda electoral, el establecimiento de restricciones al contenido de los mensajes políticos, la reconfiguración del régimen de sanciones frente a las infracciones cometidas en la materia y el no menos relevante monopolio del IFE en la administración del nuevo modelo. A partir de este ajuste, el IFE se erigió en autoridad única para la asignación de los tiempos del Estado en la materia y para distribuir los tiempos que corresponden a los partidos políticos y a las coaliciones tanto en elecciones federales como locales, dentro del periodo electoral y fuera de él, en las precampañas y campañas, e incluso, de aquellos espacios que correspondan a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en los ámbitos federal y local, respectivamente.

La pretensión cada vez más evidente de que la autoridad electoral se encargase de procurar el respeto al principio de equidad, en su calidad de eje rector de la nueva etapa de nuestra evolución democrática, puso nuevas y más sensibles exigencias sobre la institución, haciendo que paulatinamente tuviera una intervención más activa e incisiva en temas tan complejos como significativos para la dinámica comicial.

Varias exigencias han puesto a la autoridad electoral frente a un nuevo contexto de actuación institucional, al que se ha llegado con motivo de ajustes formales pero también de necesidades reales afrontadas por el propio IFE, o en muchas ocasiones requeridas por los propios actores políticos en función de hechos coyunturales, y que implicaban una capacidad

de arbitraje con mucho mayor especificidad. La metamorfosis producida obligó a procesar con discreción y eficacia aquellos problemas iniciales que por ser "típicos" de la organización electoral así lo ameritaban; sin embargo, al final de su ciclo de vida institucional el IFE había experimentado un cambio de tal magnitud que en los hechos lo había constreñido a ejercer un rol sustancialmente distinto y de gran activismo, sobre todo en aquellos casos que por su "atipicidad" presuponían una mayor capacidad de implicación, interlocución y protagonismo político, lo cual, en perspectiva histórica, terminó por convertir al IFE en un actor esencial, protagónico y cada vez más visible del proceso democrático.

V. El viraje de sus fines. De ser una institución para la transición política a convertirse en pieza clave de la consolidación democrática

No hay duda que en sus inicios el IFE se concibió como una institución *de* y *para* la transición política. Su surgimiento como autoridad en la materia fue resultado del aceleramiento del cambio político experimentado en 1988, que tuvo en la creación de la autoridad electoral una de las respuestas más significativas para hacer de la reforma electoral la vía privilegiada para la democratización del país.

El IFE nació como un organismo bajo cuya supervisión y arbitraje tendría que transformarse el régimen político, con el objeto de transitar de un sistema caracterizado por la presencia hegemónica de un partido a un régimen asentado en las premisas del pluralismo democrático. En consecuencia, no debe extrañar que uno de los fines que le fueron asignados por el naciente COFIPE de 1990, haya sido precisamente "contribuir al desarrollo de la vida democrática", posicionándose desde sus orígenes como un actor fundamental de la *transición política*, lo cual, en perspectiva histórica, terminaría por convertirlo en pieza clave para calibrar la salud del sistema democrático, sin cuya participación institucional no se concibe la alternancia, la transición política ni el proceso de *consolidación democrática* que vive el país.

El andamiaje electoral lejos estaba de ofrecer condiciones mínimamente razonables para una equilibrada competencia, o de albergar instrumentos

dirigidos a crear confianza y credibilidad en los resultados. Como corolario de lo anterior, el edificio electoral se encontraba coronado por instituciones ancladas en la órbita del gobierno, cuyas decisiones se tomaban bajo criterios políticos, en donde la autocalificación política de las elecciones terminaba por infundir aún más desconfianza al procesamiento de los resultados electorales y por ensanchar la carencia de legitimidad del sistema político.

El avance obtenido en el ámbito de la democracia formal, de la mano del redimensionamiento del IFE como auténtica autoridad en materia electoral generó que al final de su ciclo institucional, más que hablar de la organización de procesos electorales se haya enfatizado en la exigencia de organizar elecciones con los mayores estándares de calidad. A este propósito ha servido, sin asomo de duda, la nacionalización de la función electoral, la estandarización de reglas y la homologación de procedimientos derivado de la reforma constitucional de febrero de 2014.

El esfuerzo realizado durante más de una década sería retomado con fuerza casi al finalizar el ciclo de vida institucional del IFE con la consecución de una auténtica política de Estado en materia de educación cívica que se materializó en la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, entre cuyos propósitos se encuentra la medición de la "calidad de la ciudadanía" a partir del conocimiento de los valores democráticos, los derechos reconocidos a las personas, y sobre todo, los incentivos y obstáculos que favorecen o dificultan su pleno ejercicio en democracia.

A la autoridad electoral no le corresponde incidir directamente en el campo de la democracia sustancial, ya que esa responsabilidad pertenece a lo órbita de actuación de los poderes públicos del Estado, pero, como puede apreciarse, al final de su ciclo, más que ser un órgano de la democracia formal, el IFE se convirtió en una institución que auspicia, procura y promueve las condiciones ambientales de las elecciones democráticas. A lo largo de estas décadas ha dejado de concebirse como un órgano vinculado al cumplimiento de la ley para erigirse en una instancia que favorece, en el contexto de sus atribuciones, la realización de los valores

democráticos instituidos en la Constitución federal. Por ende, no representa ya una estructura a favor de la simple organización de los comicios, sino una instancia que participa decididamente en la corrección de los defectos de la democracia electoral y en la enunciación de las disfuncionalidades de la democracia sustancial.

No hay duda que el IFE, en el pasado, y el INE en el espacio temporal del presente, representan un andamiaje institucional orientado permanentemente a garantizar la calidad de las elecciones, auspiciar la calidad del voto y alentar la calidad de la ciudadanía en beneficio de la salud del sistema democrático.

VI. El redimensionamiento de la autoridad electoral. De un alcance exclusivamente federal a una auténtica dimensión nacional

El IFE nació a la vida institucional como un organismo público al que la Constitución expresamente le confirió la "organización de las elecciones federales". La decisión entonces tomada fue consecuente con la directriz auspiciada en la reforma electoral de 1946, que compatibilizó el nuevo modelo de organización electoral con la naturaleza del Estado federal mexicano. La nueva institucionalidad electoral se hizo compatible con el modelo de organización territorial, dando como resultado la existencia de una competencia electoral federal y de su correspondiente competencia estatal que dejó en manos de los estados de la República y el Distrito Federal la organización de sus propias elecciones.

Al finalizar su ciclo de vida, la autoridad electoral había dejado de tener un alcance exclusivamente federal producto de una tendencia centralizadora de ámbitos de actuación que progresivamente lo fueron convirtiendo en una autoridad electoral de carácter nacional, y cuya caracterización definitiva adquiriría plena carta de naturalización con la reforma electoral de 2014 y la transformación del IFE en INE.

Las modificaciones del movimiento centralizador hicieron que el IFE, en sus más de 23 años de existencia, haya dejado de ser una institución federal

para erigirse cada vez con mayor nitidez en una instancia con marcados ingredientes nacionales.

El arreglo institucional tuvo en la reforma electoral de febrero de 2014 un ajuste de proporciones mayúsculas, producto de la exacerbación competencial del recién inaugurado INE como consecuencia del diseño de un modelo orientado a impulsar un "sistema nacional de elecciones" caracterizado por la coexistencia de una autoridad de carácter nacional y un conjunto de Organismos Públicos Locales Electorales –OPLEs– que mantienen inicialmente la organización de sus respectivas elecciones pero que, en el extremo, pueden verse privados total o parcialmente de sus competencias a partir de una distribución competencial altamente ambigua que ha necesitado de una incesante labor definidora a través de reglamentos, bases, lineamientos y directrices surgidas a partir del ensanchamiento de la potestad reglamentaria del renovado Consejo General del INE. Lo más representativo de la más reciente reforma constitucional es que ha dado lugar al nacimiento de una *competencia originaria* a favor del INE sobre los procesos electorales de todo el país, lo cual representa un punto de inflexión respecto a las directrices del modelo precedente.

Derivado de la regulación de la reforma, las leyes generales han convertido esa original *competencia centralizada* en *competencias descentralizadas* en lo concerniente a los procesos electorales locales. De conformidad con la forma en que las mismas pueden ejercerse configuran competencias *delegadas, delegables e indelegables*. A pesar de lo anterior, del modelo previo permaneció la distinción de *competencias exclusivas y excluyentes* a cargo del INE sobre las elecciones federales y *competencias exclusivas y excluyentes* de los OPLEs sobre los comicios estatales.

El modelo de organización electoral se complementa con un par de competencias adicionales a la autoridad nacional al interior de las elecciones estatales. Por un lado se encuentran aquellas *competencias potestativas o condicionadas* que presuponen el cumplimiento de lo previsto en la Ley y el acuerdo de ocho de los once consejeros electorales. Son competencias que permiten al INE asumir la completa función electoral

de los estados o algunos de sus tramos (*asunción total o parcial de competencias*) o, en sentido contrario, delegar excepcionalmente el ejercicio de sus *competencias originarias* en los OPLEs (*delegación de competencias*); reasumir el ejercicio de las mismas al terminar el proceso electoral o en cualquier momento de su desarrollo (*reasunción de competencias*); o ejercer la *facultad de atracción* sobre cualquier asunto de competencia estatal, siempre que sea "trascendente" o se requiera para sentar un "criterio de interpretación" relevante.

En el extremo contrario se ubican las *competencias obligatorias e incondicionadas*, que imponen un mandato directo para que el INE las asuma, sin excepción alguna, destacando entre ellas la facultad para que desde el Consejo General se designen o remuevan al conjunto de consejeros electorales de los OPLEs.

VII. Reflexión final

Es evidente que el tránsito de una autoridad electoral federal a una instancia de auténtica dimensión nacional –del IFE al INE– representó un punto de inflexión para el modelo de organización electoral en México. No hay duda que el ahora INE lejos está de representar una reedificación institucional desde la nada, más bien es producto de una continuidad histórica que forma parte de un patrimonio que se ha forjado con la evolución de nuestra transición democrática.

En este sentido, es necesario preguntarse si el ámbito temporal de existencia de la nueva autoridad electoral debe caracterizarse por la presencia de una institución volcada permanentemente a sancionar a los sujetos directos e indirectos del proceso democrático. No cabe duda que advertir con puntualidad la metamorfosis de este primer gran ciclo de institucionalidad electoral en México debería alertarnos para no cometer los mismos errores a la hora de orientar la ruta de actuación del naciente INE.

