

## NOTA

**LOS RETOS DEL RENOVADO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN LOS COMICIOS DEL AÑO 2015**por **Gastón J. Enríquez Fuentes y Rogelio López Sánchez**Profesores e Investigadores de la Facultad de Derecho y Criminología,  
Universidad Autónoma de Nuevo León**I. INTRODUCCIÓN**

El próximo domingo 7 de junio de 2015, en la República mexicana se renovarán 2,159 cargos de representación política con reglas electorales inéditas que sitúan a sus operadores tanto en sede administrativa como jurisdiccional, ante un desafío mayúsculo, debido a la complejidad que supone la implementación de las mismas.

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 introdujo importantes modificaciones en el sistema político-electoral, que bien se podrían clasificar en dos grandes dimensiones: a) se amplía el catálogo y consistencia de los derechos políticos a través de la incorporación de las candidaturas independientes, la consulta popular, la reelección inmediata de legisladores federales, locales y miembros de los Ayuntamientos, así como el reconocimiento del principio de paridad de género en la postulación de cargos de representación popular, y; b) se crean nuevas reglas en estricto sentido sobre la competencia electoral, es decir, reconfiguración de órganos y su consecuente reparto de competencias y facultades, a las que se tendrán que circunscribir por igual los actores políticos, bajo el cuidado de los órganos administrativos y jurisdiccionales, a través de un renovado sistema de medios de impugnación.

**II. ANÁLISIS**

La reingeniería constitucional anteriormente descrita, acometida bajo el argumento oficial de la imperiosa necesidad de imprimir mayor fluidez y certeza a los procedimientos comiciales, responde más bien de nueva cuenta a la necesidad de actualizar las reglas del acceso al poder político en una lógica de desconfianza absoluta entre los distintos actores políticos.

Por lo que hace a la primer dimensión, la reforma incluye el derecho político-electoral a las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana en materia legislativa (en los niveles federal y estatal), así como la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas, principalmente. Sobre el particular, cabe destacar que las reglas para la participación política directa de los ciudadanos, a través de las candidaturas independientes y de consulta popular han demostrado su inoperancia al momento de implementar la reforma.

Por ejemplo, para el registro de candidatos sin partido político que deseen participar por el cargo de Presidente de la República, éstos deberán contar con el 1% de las firmas de la lista nominal de electores, y estar integradas por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas. Luego, aunado al gravoso proceso de respaldo ciudadano que debe de cumplir el aspirante, está el inconveniente relativo al financiamiento

público y privado con el que eventualmente habrá de realizar la campaña electoral el candidato independiente, claramente inequitativo con respecto al presupuesto otorgado a un candidato para el mismo cargo por un partido político, en una proporción de 10 a 1.

Por lo que hace al ejercicio de participación democrática directa a través de las consultas populares, según se advierte en el artículo 35 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá hacer un estudio *ex ante* de la constitucionalidad de la petición de consulta popular que haga cualquiera de los poderes legitimados para ello. Sin embargo, huelga destacar que las tres peticiones de consulta sometidas a consideración del máximo tribunal mexicano en 2014, por parte de las tres principales fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Unión, fueron desechadas dada su inconstitucionalidad.

Según la Ley Federal de Consulta Popular, ésta tiene por objeto garantizar a los ciudadanos que, en el ejercicio de su derecho al voto universal, libre, secreto y directo, expresen además su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, cuya decisión será vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo, siempre y cuando la participación a la misma corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Pero el respaldo ciudadano a las consultas populares se ve limitado a una por cada ciudadano, con lo cual se restringe el espectro en el que tendrá incidencia de participación la ciudadanía durante el próximo proceso electoral.

Otra novedad de la reforma constitucional es la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, a partir de la cual se pretende procurar sobre ellos un mayor control de sus actos en todos los niveles, y principalmente en la protección de los derechos del militante y del ciudadano en general. Así, a través de dicho ordenamiento se desea garantizar a los ciudadanos la fiscalización de los actos de estas instituciones políticas, y de esta manera permitir el mejor ejercicio de los derechos político-electorales de los militantes, mediante la asignación de ciertos contenidos mínimos tanto en sus estatutos como derechos en sus documentos básicos.

Por último, cabe destacar que, en correspondencia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la reforma política-electoral ha modificado las reglas de interpretación de las normas electorales en el análisis de los medios de impugnación, incorporando tanto la interpretación conforme a la Constitución como la convencional, a través del ejercicio interpretativo de los Tratados Internacionales, y en adición a los métodos ya existentes, como el gramatical, sistemático y funcional. A ello se abona la incorporación del principio de paridad de género en la partición política en diversos cargos de elección popular, así como la reelección consecutiva de legisladores federales, locales y miembros de ayuntamiento, con la única restricción –más en la lógica del *Estado de partidos* que en otra de naturaleza *democrática*– de que el aspirante sea postulado por el mismo partido político por el que obtuvo el cargo.

La última generación de reformas constitucionales en materia electoral en México (2014), amplía el abanico de protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, brinda mejores instrumentos de participación política y de influencia en asuntos de trascendencia nacional, dota de mayores facultades al INE, y lanza un enorme desafío a los operadores tanto administrativos como jurisdiccionales, ya que la nueva configuración competencial se vuelve más sofisticada, pues el legislador rediseñó por mucho el orden normativo electoral, cuyos resultados y eficacia, tal y como adelantábamos al principio de esta nota, están aún por verse en el duro y difícil laboratorio de pruebas que significará las elecciones de 2015 en México.

Uno de los temas de mayor polémica en el contexto de la discusión parlamentaria para su aprobación se centró en la transformación del antiguo Instituto Federal Electoral por un nuevo órgano: el *Instituto Nacional Electoral* (INE), cuyas facultades, además de velar por la organización y vigilancia de las elecciones a nivel nacional, han sido ampliadas para que, en caso de ser necesario, mantenga coordinación con los órganos locales para la organización de las elecciones en aquellas Entidades Federativas en las que sea pertinente su intervención, lo cual supone incluso la absorción de alguna de las facultades del órgano electoral local por parte del nacional.

Por lo que hace a la segunda dimensión, los cambios en la configuración, competencias y facultades de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones locales y federales, y de aquellas responsables de la resolución de las impugnaciones en el marco de éstas, representa una transformación institucional de gran calado, cuyas consecuencias en términos de eficacia de la norma están por clarificarse, debido al abigarrado sistema competencial entre autoridades o instituciones de carácter federal, estatal y hasta nacional en materia electoral, cuya operatividad y funcionalidad ha planteado serias dudas y debates.

El rediseño competencial entre el órgano administrativo nacional electoral y los de ámbito local, así como los de naturaleza jurisdiccional de ambos niveles de gobierno, está dispuesto en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), en sustitución del antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la cual tiene por objetivo reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.

En este contexto, la reconfiguración del modelo de comunicación política como consecuencia de la reforma, también rediseñó el sistema de jurisdicción constitucional electoral, al crear una nueva Sala Regional Especializada que conocerá y resolverá los procedimientos especiales sancionadores, quitando esa facultad que tenía el otrora Instituto Federal Electoral, es decir, la resolución derivaba de una autoridad administrativa electoral. Por ello, ante la nueva configuración normativa, el Instituto Nacional Electoral sólo se encargará de dictaminar y remitir el expediente respectivo de procedimiento administrativo sancionador a la Sala Regional Especializada, para que sea esta última la que resuelva en definitiva.

Es oportuno manifestar la importancia y relevancia de los actuales procedimientos administrativo-sancionadores, con motivo de las dos últimas reformas constitucionales electorales, dada la progresiva y constante violación a la normativa durante los procesos electorales por los actores políticos. Como muestra de lo anterior, durante el 2009, el IFE resolvió 1,026 procedimientos sancionadores, mientras que en 2012 resolvió 1,371; mientras que a la fecha de hoy (2015), se estima que rebase o sobrepase el doble de esa cantidad. A partir de febrero, la tramitación del procedimiento, tal y como se ha referido, se divide en la actividad que desempeñará el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE durante la fase de sustanciación, creó una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que depende directamente de la Secretaría General del Consejo General de ese mismo organismo.

Por su parte, la Sala Especializada está integrada por tres magistrados electorales quienes son designados mediante un procedimiento que inicia con la propuesta de una terna por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su nombramiento es por nueve años y su renovación se realizará de manera escalonada. La importancia

de este procedimiento consiste en resolver oportunamente todos los procedimientos sancionadores que remita el INE de manera expedita (tiene un plazo máximo de 24 horas para admitir o desechar la denuncia; y si la misma es admitida, en 48 horas debe citar a las partes para comparecer en la respectiva audiencia), y remitirlos a la Sala Especializada.

Continuando con el procedimiento, una vez que la Sala Especializada recibe el expediente de la Unidad Técnica, verifica la oportuna integración (ordenando las diligencias faltantes, en caso de existir); y una vez que se encuentra debidamente integrado el mismo, el Magistrado ponente dispone de un plazo de 48 horas para poner a consideración del Pleno el proyecto de sentencia, quienes tienen que resolver dentro de las 24 horas siguientes. Asimismo, se dispone de un recurso de revisión ante la Sala Superior que revisa tanto las medidas cautelares que puede dictar la Sala Especializada como las sentencias de fondo, donde se absuelve o se imponen multas a los actores políticos.

Otro de los temas que generó gran controversia son los Tribunales Electorales Locales de las Entidades Federativas, ya que en la nueva Ley General de la materia (art. 105), se dispone que: “las autoridades electorales jurisdiccionales locales tendrán autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento”, además de ello, “no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.” Siguiendo esta misma lógica, implica que se encuentran fuera del sistema tradicional tripartita del Poder Público. Lo anterior, si bien robustece la imparcialidad y autonomía con la que se debe actuar en la jurisdicción electoral, también es verdad que quedan en el tintero grandes dilemas como la dependencia presupuestal que depende directamente de los Congresos Locales y la administración del presupuesto del Ejecutivo Local por ejemplo, entre otros rubros pendientes como la ausencia del servicio profesional electoral de quienes se encuentran adscritos a los mismos.

En este contexto de la autonomía local electoral, los Institutos Electorales de las Entidades Federativas ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) son designados directamente por el Consejo General del INE, con el propósito que los nuevos Consejeros Locales tuvieran la autonomía y libertad operativa al momento de desempeñar la difícil función de árbitro en las disputas durante los procesos electorales. Bien es cierto que las principales funciones de estos continúan siendo algunas similares, sin embargo, en el nuevo contexto de la LEGIPE, las funciones deben ser de colaboración y cooperación con el INE, por mencionar alguna, la labor de fiscalización durante los procesos electorales a los candidatos, entre otras funciones que si en principio las tiene originalmente el INE, las puede delegar a los OPLE's, mediante instrumentos de colaboración; asimismo, en sentido contrario, el INE podría reasumir algunas funciones originales de los OPLE's, debido a su nueva facultad de atracción, situación esta última tan controvertida durante los procesos de debate por parte al interior de ambas Cámaras del Congreso al momento de elaboración de la LEGIPE y algunos académicos, ya que se argumentaba la pérdida del federalismo electoral.

Por otra parte, habida cuenta de que uno de los temas más sensibles en México y prácticamente en buena parte de América Latina es la guerra sucia en la propaganda electoral, el legislador federal ha creado la Ley General en Materia de Delitos Electorales – DOF: 23-05-2014, última reforma DOF: 14-07-2014. –, cuyo objetivo ha sido establecer los tipos penales, sanciones, distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno sobre esta materia, y una Fiscalía especializada para perseguir los delitos de esa naturaleza.

Consustancial a lo anterior, el sistema de medios de impugnación en materia electoral incluye nuevos supuestos para la nulidad de las elecciones, ya sean federales o locales, esto es, cuando se trate de violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos

previstos en el artículo 41 de la Constitución federal, tales como: Exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; o que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Para probar las causales expuestas previamente, la jurisdicción electoral especializada deberá acreditar de manera objetiva y material los supuestos mencionados, pero además deberá valorar el impacto de estas violaciones determinantes, a partir de la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar, siempre y cuando ésta sea menor al cinco por ciento. Lo anterior, encuadra en un modelo de comunicación político-electoral más justo y que responde a los distintos escenarios políticos que ha vivido México en las últimas dos décadas.

En virtud de lo anterior, resulta pertinente la modificación a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que incorpora la obligación de los servidores públicos de colaborar con el INE, a efecto de brindar a éste la información que les sea solicitada de manera veraz y oportuna; igual situación tratándose de propaganda gubernamental, de la aplicación imparcial de los recursos públicos y la obligación de los servidores públicos de abstenerse para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

### III. CONCLUSIONES

Como corolario de lo anterior, se puede afirmar que en México nos encontramos en un proceso de sofisticación del sistema electoral, que ha despertado un enorme interés y expectativa en la sociedad, como consecuencia de la progresiva pérdida de confianza en el estado de partidos y las mismas instituciones que actúan como árbitros electorales. Tal y como ha sucedido en cada reforma constitucional electoral en México, nos encontramos de nueva cuenta en un momento histórico, oportuno para transformar y revertir el estado actual de cosas y cimentar el sistema electoral nacional realmente en el valor de la confianza y civilidad política, que urge en una sociedad por demás convulsionada, también ávida de encontrar en estos nuevos canales de participación política, una oportunidad de cambio real y sustantivo. ■