

***La reconfiguración de la justicia electoral mexicana
y su impacto en el modelo de gobernanza electoral***

Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz

Durante la primera mitad del año 2014 el sistema político mexicano ha sufrido un conjunto de cambios legislativos tanto a nivel constitucional como legal, los cuales identificaremos en la presente exposición como mudanzas normativas, éstas han tenido como resultado la reconfiguración de los Órganos de Gestión Electoral (OGE) en México. En lo particular, las reformas han impactado en el modelo institucional de la justicia electoral en nuestro país: integración, selección y designación de los actores que conforman los entes que conocen de justicia electoral; una nueva arquitectura de equilibrios en los órdenes de gobierno, así como nuevas atribuciones y facultades para los entes que imparten justicia electoral.

En este sentido, el objetivo de la presente ponencia es abordar dichas modificaciones normativas y mostrar las posibles implicaciones que conlleva este nuevo diseño electoral; específicamente a la luz del esquema de gobernanza electoral en México. Se mostrará cómo operaba, ex ante la reforma, el modelo de justicia electoral y cómo, después de la reforma, se podría funcionar el modelo bajo nuevas reglas e instituciones, tomando en cuenta la nueva lógica política que se pretende materializar.

Se pondrá atención a las nuevas atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, por ejemplo, para conocer y, en su caso, sancionar en los procedimientos sancionadores por presuntas violaciones a la normativa sobre acceso a los medios de comunicación, propaganda y actos anticipados de precampaña o campaña.

Finalmente, se pretende mostrar que las modificaciones que se realizaron a la justicia electoral por las reformas en cita, ya se venían presentando, ya sea, a través de la acumulación de competencias para ciertos entes federales; por la actividad jurisdiccional de los OGE en materia contenciosa o incluso por las acciones estratégicas de los actores.

1. Modificaciones al marco constitucional y legal en materia política

La propia evolución de las instituciones jurídicas en materia de gobernanza electoral demuestra la necesidad de una profunda modificación a las reglas mediante las cuales desempeñan su labor; por otra parte los actores que participan en la impartición de justicia electoral, como parte de los órganos de carácter jurisdiccional, integrantes de fuerzas políticas, autoridades administrativas, entre otros etc.; requieren de un marco normativo acotado a las necesidades que enfrentan de manera permanente.

Un margen de actuación que permita la materialización de los objetivos planteados desde la justicia electoral es lo que resultaría en un producto “ideal” en una reforma de carácter político; sin embargo, dicho producto “ideal” no siempre es el resultado de las labores conjuntas de los órganos que legislan. Dicho lo anterior el análisis de los productos resultantes de un proceso de reforma a los parámetros en los cuales se desarrollara la actividad política del país, específicamente la impartición de justicia electoral, resulta no solo idóneo, sino necesario.

En este sentido, el 10 de febrero del año 2014, se publicaron una serie de reformas al texto constitucional a efecto de modificar el diseño institucional, así como la naturaleza jurídica de algunas instituciones clave en los procesos de gobernanza electoral en México; asimismo, mandató reformar disposiciones secundarias, las cuales fueron expedidas en mayo de 2014.

Mediante dichas modificaciones se pretendió cristalizar el fortalecimiento de las instituciones político-electorales en concordancia con lo dispuesto desde meses antes por el texto constitucional; la necesidad de armonizar la Constitución con los dispositivos legales, parte del objetivo de diseñar las vías mediante las cuales sea posible materializar la reforma constitucional.

Las reformas legales que se mencionan se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

INSTRUMENTO NORMATIVO QUE EXPIDE O MODIFICA	DISPOSITIVOS MODIFICADOS
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Diversas reformas y adiciones a los Arts. 26, 28, 29, 35, 41, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 115, 116, 119 y 122 . (Detallados en el Anexo 1)
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Expedición como nueva ley
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Diversas reformas y adiciones a los Arts. 2, 3, 13, 34, 40, 78, 109 y 110
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Diversas reformas y adiciones a los Arts. 185, 186, 192, 195 y 209
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Diversas reformas y adiciones a los Arts. 8 y 13
Ley General de Partidos Políticos	Expedición como nueva ley
Ley General en Materia de Delitos Electorales	Expedición como nueva ley

En este orden de ideas, las modificaciones que tanto la Constitución, como los ordenamientos legales reformados consignan están enfocadas a adaptar las reglas de gobernanza electoral y la naturaleza jurídica de ciertos entes políticos,

de igual modo, la reforma pretende atribuir nuevas facultades tanto a los órganos de gestión electoral de naturaleza administrativa como a los jurisdiccionales, así como modificar la manera en que estas dos últimas mantienen sus vasos comunicantes.

2. Análisis del modelo Constitucional

A) El espacio administrativo

Se reconfigura el Instituto Federal Electoral (IFE) y se crea el Instituto Nacional Electoral (INE); que no sólo es un cambio denominativo, sino una redistribución de facultades en el ámbito electoral administrativo y, al mismo tiempo, una modificación mayor a la estructura organizacional de la autoridad de gestión administrativa en materia electoral.

Se modifica el número de consejeros: de nueve que eran en el IFE ahora se cuenta en el Consejo General con 11 consejeros (10 consejeros electorales y 1 consejero presidente), el procedimiento para su designación contempla la existencia de un mecanismo de evaluación, el cual será llevado a cabo por una Comisión Técnica integrada por 7 individuos propuestos por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; en este sentido y, a pesar de existir un mecanismo de evaluación, la decisión en última instancia, en cuanto a la designación de los consejeros del INE, la conserva la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

La función principal del INE, consiste en organizar las elecciones a nivel federal, sin embargo, y en razón de las modificaciones constitucionales y legales objeto del presente análisis, dicho Instituto cuenta hoy en día con facultades para asumir mediante Convenio que se celebre a petición de los Institutos Electorales Locales,

los cuales tienen a su cargo de manera originaria la organización de las elecciones a nivel local.

Sin perjuicio de lo anterior, otras de las nuevas facultades con las que cuenta el INE inciden en el proceso de organización de comicios a nivel local, tal es el caso de la nueva facultad de atracción con la que cuenta dicho instituto; esta consiste en que el INE puede atraer cualquier asunto que de manera originaria fuese competencia de los Institutos Electorales Locales, lo anterior, a efecto de que sea resuelto por el propio instituto cualquier asunto de carácter trascendental o bien, si lo que se busca es emitir algún criterio de interpretación de carácter administrativo.

Bajo esta misma tesitura, tanto la facultad mencionada en el párrafo anterior, como la de asumir la realización de actividades que originariamente estaba asignada a los Institutos Electorales Locales, y la de delegar en los mismos funciones ex ante del INEE, requieren un votación de 8 votos de los 11 consejeros electorales.

Por otra parte, el texto constitucional otorga al INE la facultad de nombrar a los titulares de los consejos generales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) ; lo anterior como parte de un proceso de homologación de los mencionados Organismos ya que hoy en día, por mandato constitucional, los consejos generales en materia electoral locales, deben estar integrados por seis consejeros y un Consejero Presidente, es decir, los 32 Institutos electorales locales contarán con 7 consejeros los cuales serán designados por el Consejo General del INE. ¹

En este orden de ideas, la constitución prevé que el INE pueda intervenir como organizador, en los procesos de designación de las dirigencias de los partidos políticos, dicha facultad únicamente puede ser ejercida si determinado instituto político lo solicita; sin embargo, en si misma, esta nueva facultad constituye un

¹ En este sentido, el INE realizó la designación de los primeros consejeros electorales locales para dieciocho entidades federativas, mismos que se pueden observar en: <http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/ConsejerosDesignadosOPLEs.pdf>

logro en cuanto a avance en relación a la posibilidad de transparentar los procesos de designación de las diligencias de dichos entes de interés público, ya que los partidos políticos, nivel constitucional, tienen como fin promover la participación política de los ciudadanos, al ser el mecanismo por medio del cual éstos pueden acceder, con las salvedades y requisitos dispuestos en la propia Constitución y la Ley, a cargos públicos mediante voto.

Dadas la mencionadas facultades otorgadas al INE, resulta necesario conocer las facultades atribuidas a los Institutos Electorales Locales en materia de sus propias elecciones locales; es decir, las facultades de dichos institutos locales para organizar las elecciones no son de carácter residual, sino de carácter originario; dicho lo anterior se enuncia a continuación las facultades originarias de los institutos electorales locales, de acuerdo con el texto constitucional:

1. Realizar escrutinios y cómputos de la votación emitida a nivel local.
2. Realizar la declaración de validez de las elecciones locales.
3. Otorgar de constancias de mayoría a los candidatos triunfadores en elecciones locales.
4. Realizar los procedimientos de Consulta Popular en el ámbito local.
5. Administrar el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos políticos a nivel local.
6. Desarrollar tareas de educación cívica a nivel local.
7. Preparar la jornada electoral local.
8. Imprimir documentos y producir materiales electorales.
9. Realizar los resultados preliminares, encuestas y sondeos, así como las tareas de observación electoral y conteos rápidos.

No obstante las facultades otorgadas de manera expresa por la Constitución a los institutos electorales locales; el propio texto constitucional prevé que el INE intervenga de manera activa en el desarrollo de las actividades de carácter electoral a nivel local, no únicamente mediante el mecanismo de designación de

los consejeros electorales, sino mediante el otorgamiento de facultades que inciden tanto en el ámbito federal como local, las cuales quedan enunciadas a continuación:

1. Realizar la capacitación electoral.
2. Determinar la geografía electoral.
3. Diseñar y determinar los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales. (Ya sea territorio nacional o local).
4. Elaborar el padrón y la lista de electores.
5. Ubicar las casillas y designar a los funcionarios de las mesas directivas.
6. Emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos, observación electoral, conteos rápidos, e impresión de documentos y producción de materiales electorales.
7. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (tanto a nivel local como federal).

Tal como podemos observar, los institutos electorales locales, pasan a ser meros ejecutores de criterios que el INE emitirá en su debido momento; en este sentido existe una concentración de la gestión electoral en el INE.

En materia de fiscalización, el INE tiene una serie de atribuciones conferidas desde el texto constitucional, mediante las cuales se encontrará en posibilidades de vigilar el ejercicio de recursos etiquetados para gastos de campaña durante el ejercicio mismo de la campaña electoral. Esta adecuación representa un avance significativo ya que se relaciona con las nuevas causales de nulidad contempladas para una elección en materia de ejercicio del gasto de campaña; a saber:

- Rebasar el tope de gastos de campaña por arriba de un 5% del monto total autorizado.
- El hecho de recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o bien recursos públicos en las campañas políticas.

En ambos supuestos se deberán probar de manera objetiva y ser determinantes para el resultado de la elección; en este caso, lo “determinante” se encuentra definido por la propia Constitución, lo cual se traduce básicamente en que la diferencia de resultados entre el primer y el segundo lugar sea menos del 5%.

Es decir, a reserva de que las causales de nulidad se acrediten de manera objetiva, las circunstancias que imperen en los resultados de la elección se deben encuadrar a los que se entiende por “determinante”; en este sentido, el texto constitucional no cambia significativamente a lo contemplado por la legislación anterior, ya que la tipificación de conductas punibles en materia de fiscalización de recursos pierden el objetivo que persiguen en un primer momento al supeditarse las mismas al porcentaje que exista entre el primer y segundo lugar de la votación en particular.

Por último resulta fundamental analizar lo relativo al Procedimiento Especial Sancionador. El nuevo INE participará, más no substanciará, como se venía haciendo con antelación a la reforma, es decir, se modificó la naturaleza del procedimiento, pasando de ser de carácter administrativo a jurisdiccional. En este sentido, de acuerdo con el nuevo texto constitucional; el INE deberá investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa en materia de acceso a medios de comunicación y de propaganda electoral, en este orden de ideas y, a diferencia de cómo lo realizaba el IFE el Procedimiento Especial Sancionador, de carácter administrativo, en donde el mismo Instituto era quien sustanciaba y resolvía el procedimiento; el INE únicamente tiene facultad de investigar las presuntas violaciones en las mencionadas materias, a efecto de someterlas a consideración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

No obstante lo anterior, el INE tiene otorgada la facultad expresa a nivel constitucional de cancelar o suspender de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión cuando se trate de presuntas violaciones a la normativa electoral

en materia de comunicación política constituyendo así se facultad únicamente de carácter preventivo, más no sancionador, en razón de que el fondo de la controversia lo resolverá la autoridad jurisdiccional.

B) El espacio jurisdiccional

La reforma descrita mantuvo al TEPJF la totalidad de las facultades que tenía signadas, además, le atribuyó una nueva. La vinculada a la de investigar las infracciones en materia de propaganda política, electoral y gubernamental, uso de tiempos del Estado en medios electrónicos, actos anticipados de campaña y precampaña , es decir, lo contemplado en la Base III del artículo 41 de la Constitución Política; en este sentido, será atribución del TEPJF la imposición de sanciones (de resultar procedentes) por la transgresión a lo establecido por la Constitución y la Ley en la materia en lo que se refiere a los puntos en comento.

De esta manera, se perfecciona el Procedimiento Sancionador en materia de comunicación política, ya que el mismo constituye el método de control por parte de la autoridad (ahora tanto administrativa, como jurisdiccional) para evitar los excesos y defectos que en la materia inciden los actores políticos sujetos a la normativa en la materia.

Asimismo, la estructura del TEPJF sufrió modificaciones por medio de la reforma que se instrumentó en las leyes secundarias en la materia, tal como se analizará más adelante. Es decir, en cuanto a la configuración orgánica de designación y nombramiento se observan cambios significativos.

El nuevo texto constitucional prevé que los tribunales electorales locales se integrarán por un número impar de magistrados, los cuales deberán ser nombrados por las dos terceras partes del Senado de la República con

posterioridad a la reforma en comento y con antelación al próximo proceso electoral local en cada una de las entidades federativas.²

3. Modificaciones normativas secundarias electorales

Como consecuencia de la reforma electoral descrita, se llevaron a cabo modificaciones a las leyes secundarias en la materia, dichas reformas fueron publicadas el día 23 de mayo de 2014, consistiendo en lo siguiente:

1. Se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales., la cual sustituye al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
2. Se REFORMAN los párrafos 1 y 2 del artículo 2; los incisos a), del párrafo 2 del artículo 3; el párrafo 2 del artículo 34 y el párrafo 1 del artículo 40; se ADICIONAN un párrafo 3 al artículo 2; un inciso f) al párrafo 2 del artículo 3; un inciso d) al párrafo primero del artículo 13; un CAPÍTULO CUARTO que se denominará "De la nulidad de las elecciones federales y locales" que contiene un artículo 78 Bis al TÍTULO SEXTO del LIBRO SEGUNDO; y un LIBRO SEXTO denominado "Del recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador" con un TÍTULO ÚNICO denominado "De las reglas particulares" y un CAPÍTULO ÚNICO denominado "De la procedencia y competencia" conformado por los artículos 109 y 110, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
3. Se REFORMAN el artículo 185; los párrafos primero y segundo del artículo 192; el encabezado del primer párrafo del artículo 195, y se ADICIONAN un inciso h) a la fracción III del artículo 186; un tercer párrafo al artículo 195; una fracción II y una fracción XXXI, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

² El Senado de la República designó a los nuevos integrantes de los tribunales electorales locales con fecha 2 de octubre, ver: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/15793-senado-elige-a-magistrados-electorales-de-17-entidades.html>

4. Se REFORMA el párrafo quinto del artículo 13, y se ADICIONAN las fracciones XIX-C y XIX-D al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
5. Se expide la Ley General de Partidos Políticos.
6. Se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

De las reformas aquí enunciadas, llama especialmente la atención como un caso iconográfico a efecto de exponer los efectos de las mudanzas electorales en el régimen de gobernanza electoral; el binomio formado por la expedición de la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y las modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, el nuevo modelo arriba referido se refiere a la creación de dos nuevas salas regionales y una nueva Sala Regional Especializada, todas del TEPJF; ¿Qué implica lo anterior? Con una nueva gama de facultades conferidas tanto a la autoridad administrativa como a la jurisdiccional, ambas en materia electoral, es necesaria la implementación de medios coercitivos para hacerlas efectivas, en el caso en particular la nueva competencia que ejerce el TEPJF en el Procedimiento Especial Sancionador, obligó al legislador a prever la creación de una célula de carácter especializado que conozca y resuelva dichos Procedimientos.

Tal como se adelantó en los capítulos que antecedieron, la substanciación del Procedimiento Especial Sancionador es ahora responsabilidad del TEPJF, el cual de acuerdo con el último párrafo del artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia de la nueva Sala Regional Especializada.

Resulta relevante la participación combinada de la autoridad administrativa electoral (INE-Organismo Constitucional Autónomo) y la autoridad jurisdiccional (TEPJF-Poder Judicial) en la instrumentación de dicho procedimiento; por una

parte el INE, mediante una facultad originaria constitucional y en segundo término legal (nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), investiga las presuntas infracciones en materia de actos anticipados de campaña y precampaña, así como en materia de comunicación política, incluyendo el uso de tiempos oficiales del Estado en medios electrónicos (entiéndase radio y televisión); de dicha investigación se forma expediente, el cual puede traer o no aparejada una medida de carácter provisional, la cual puede consistir en la cancelación o suspensión inmediata de transmisiones en radio y televisión, en razón de las presuntas violaciones a los preceptos constitucionales y sus correlativos legales en la materia; el expediente que resulte de dicha investigación será remitido al TEPJF a efecto de que su Sala Regional Especializada resuelva sobre las presuntas infracciones en las materias mencionadas.

En este orden de cosas, es dable preguntar ¿por qué se dividió la competencia en materia de Procedimiento Especial Sancionador? es decir, ¿Qué es lo que resultaba tan inconveniente de que el entonces IFE instrumentara y resolviera el procedimientos especial sancionador?

La respuesta a las interrogantes antes planteadas encuentra su respuesta en la naturaleza jurídica de los órganos en comento, tanto el entonces IFE, ahora INE, como el TEPJF, a pesar de que comparten materia (la materia electoral) ambos abordan la misma desde ópticas diferentes; distinguir lo administrativo de lo contencioso es fundamental para calcular el alcance de la reforma.

4. Consecuencias al modelo de gobernanza

Las modificaciones que se han señalado advierten que la reforma reconfiguró el espacio de actuación de los entes de gobernanza electoral, bajo el entendido de que ahora, en el espacio administrativo, el federalismo electoral se trastocó, al depender los entes locales del órgano nacional en cuanto a su designación, pero sobre todo al acumular las atribuciones, y, en segundo término, asignar una

función cuasijurisdiccional que tenía el IFE al TEPJF(el régimen sancionador), bajo la tutela una nueva sala especializada, encargada de resolver las impugnaciones.

En torno a la designación de los miembros de los entes jurisdiccionales locales, lo que se observa es que se les retira la atribución a los espacios legislativos locales para su designación y se le asigna al Senado de la República. Las atribuciones quedan prácticamente en los mismos términos, pero la distancia política que se pudiera respecto de sus anteriores equilibrios locales, es diferente al ahora responder a un acuerdo federal.

El anterior esquema lo que nos permite observar es que la reconfiguración normativa que se hace del espacio de la justicia electoral trastoca la gobernanza electoral, pero únicamente en cuando a la reconfiguración de la designación, y ciertamente en la parte administrativa electoral sancionadora. Es decir, el tono de la reforma no incidió radicalmente en el modelo especializado electoral, lo que sí se puede observar es que se alteran los equilibrios políticos para regresar a una centralización y concentración electoral, desde la periferia hacía en centro, desde lo local hacia lo nacional.