

Equidad en la contienda. Perspectiva de la reforma electoral. Plan B

Fairness in the electoral contest. A perspective of the electoral reform. Plan B

Yanko Durán Prieto

 <https://orcid.org/0009-0003-1641-0944>

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, México.

Correo electrónico: presidencia@ieechihuahua.org.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19438>

Las normas que conforman la reforma electoral o “Plan B”, entre muchas otras cosas, buscan limitar la labor interpretativa de la ley por parte de las autoridades electorales: administrativas y jurisdiccionales, como si se pretendiera matizar o modular la vigencia del estado constitucional democrático de derecho.

Esta percepción me viene ante la serie de afirmaciones que se encuentran en la iniciativa¹ de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023.² La más conocida, es aquella relativa a la necesidad de modificar el modelo nacional electoral para hacerlo menos oneroso y fortalecer a la autoridad electoral, sin que —como se ha señalado en múltiples foros por personas conocedoras de la materia—, se tenga realmente

¹ Gaceta Parlamentaria, año XXVI, núm. 6176, jueves 15 de diciembre de 2022. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/dic/20221215-III.html#Iniciativas>

² *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgipe/LGIPE_ref04_02mar23.pdf

un ejercicio comparativo respecto de los ahorros que se obtendrían con las modificaciones recién aprobadas y cómo se fortalecería a una institución si se le limita la operación.

Creo que no es aventurado decir que el ahorro no sería significativo, pero sí las consecuencias, lamentablemente, nada favorables para la calidad de los procesos electorales y la certeza que debe revestirlos.

Pero, además, otra afirmación preocupante, para el efecto de análisis en esta mesa, es la que dice que los criterios interpretativos del Tribunal han permitido acciones arbitrarias de juzgadores, resoluciones injustas y violatorias de la Constitución, que restringen derechos fundamentales de la ciudadanía.

Ello, derivado de supuestas lagunas de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vigente desde 1996 y, cabe decirlo, cuyo contenido es eminentemente procedimental.

En los mismos términos que la primera de las expresiones mencionada, no se encuentra de la exposición de motivos una referencia concreta a las decisiones arbitrarias, injustas o violatorias de la Constitución federal, que ejemplifiquen y den evidencia de la necesidad de la reforma en materia de justicia electoral.

Y no es que no hubiera necesidad de reforma, pues la legislación debe adaptarse a la época y a las exigencias ciudadanas para acceder a la impartición de justicia. Pero, en contraste a tal argumento, la interpretación del citado ordenamiento adjetivo y la jurisprudencia relativa han propiciado que se amplíen los supuestos de procedencia y, de esa manera, la oportunidad de brindar un recurso efectivo.

Así pues, los anteriores señalamientos nos dan idea de la clase de premisas que sustentan la reforma y, por lo tanto, de lo preocupante que resulta su reciente aprobación.

Ahora bien, para referirme al tema de nuestra mesa, como punto de partida, creo que estaríamos de acuerdo en decir, como plantea Ferrajoli,³ que *la democracia tiene que ser constitucional*, por lo tanto, concidiríamos en aceptar que el concepto de democracia lleva inmerso el respeto de los derechos fundamentales.

Siendo así, me parece adecuado en este punto recurrir a la mención del mandato que, aunque lugar común, pareciera que se quiere pasar

³ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.

por alto; me refiero a lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala la obligación de todas las autoridades del país de interpretar las normas relativas a los derechos humanos conforme a dicha norma suprema y los tratados internacionales de que México es parte, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.⁴

Bien, pues como ustedes saben, esta obligación es transversal, ya que corresponde cumplirla a todas las autoridades que forman parte del Estado mexicano y, por supuesto, tiene como limitante, que cada una lo haga en el ámbito de su competencia, es decir, con pleno respeto al principio de legalidad que se encuentra establecido, principalmente, en el artículo 16 de propia Constitución federal.⁵

Para complementar esta premisa, debo mencionar también lo prescrito por el artículo 14 de la norma fundamental, en cuanto a que, en los juicios del orden civil —o de lo *no penal*—, las sentencias deben dictarse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica.⁶

Respecto de la materia electoral y las leyes que la regulan, aunque son de un contenido altamente instrumental u operativo, tienen como fin garantizar el pleno ejercicio de un derecho humano de relevancia fundamental para la vida en comunidad: el de votar y ser votado en las elecciones para la renovación del poder público.

Luego, podemos asumir que la interpretación de las leyes electorales en nuestro país es una obligación constitucional a cargo de las autoridades de la materia y un derecho de la ciudadanía, pues hablar de derechos político-electorales de la ciudadanía es hablar de derechos humanos.

En ese entendido, cuando se hace referencia al principio constitucional de equidad en la contienda, aunque en un primer momento alude a que, entre contendientes, sean partidos políticos o candidatas y candidatos, no habrá ventajas indebidas; es decir, que todos deben tener acceso a las mismas prerrogativas atinentes a la competencia por los cargos de elección popular; también se debe percibir a la equidad como la posibilidad de garantizar un derecho de la ciudadanía: el de elegir libremente.

⁴ Párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁵ *Ibidem*, párrafo primero, artículo 16.

⁶ *Ibidem*, párrafo cuarto, artículo 14.

Dicho de otra forma, que se cumpla el principio de equidad genera beneficios en doble vía pues, por un lado, establece un piso parejo para quienes participan en la carrera para obtener los cargos de elección popular, esto es, el derecho de ser votado y, por otro, la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer, *sin sesgos*, todas las opciones que tiene para votar por aquella que mejor cumpla con sus ideas y exigencias.

Con esa panorámica, una de las expresiones reglamentarias del principio de equidad, es la contenida en el artículo 134 de la Constitución federal, según el cual: primero, los recursos públicos deben aplicarse imparcialmente, sin influir en la competencia entre los partidos políticos; segundo, la propaganda gubernamental debe ser estrictamente institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social, y tercero, esa propaganda no podrá incluir cualquier tipo de referencia a servidores públicos, de forma que implique promoción personalizada.⁷

Pues bien, este precepto de la Constitución y las reglas que comprende en materia de equidad, han sido objeto de interpretación jurisdiccional en muchísimas sentencias, al punto de haber generado buen número de criterios o doctrina judicial, orientada, insisto, desde la Constitución, según una disposición —el artículo 134— que establece lo mismo, sin modificación hasta la fecha, desde la reforma de 2007. Es decir, la atribución de significado a la disposición constitucional se encuentra vigente.

Dicha reforma, podrán recordar, fue impulsada por los partidos de oposición, principalmente de izquierda, con la finalidad de evitar que el ejercicio del poder inclinara indebidamente la balanza a favor o en contra de las diversas opciones políticas. Es decir, para que el gobierno no fuera un actor más de la contienda, sino que se mantuviera al margen, para generar un piso parejo.

Con la actual reforma *legal* electoral, es decir, mediante un conjunto de normas de menor jerarquía a la de la Constitución Federal, se pretende limitar la interpretación de esta en la Sala Superior del Tribunal Electoral y el propio Pleno de la Suprema Corte, al señalar, por ejemplo: que la propaganda gubernamental es la que comprende las campañas que establece la Ley de Comunicación Social, contratadas con recursos públicos debidamente etiquetados; y que, no serán propaganda gubernamental, las ma-

⁷ *Ibidem*, párrafos séptimo y octavo, artículo 134.

nifestaciones de los servidores públicos en uso de su derecho a la libertad de expresión y en el ejercicio de su cargo.

No tengo duda de que esas modificaciones al concepto de propaganda institucional o gubernamental serán objeto de pronunciamiento de la Corte y la Sala Superior, pues, debo confesar que soy muy *mal pensada* y tengo la idea de que, tanto la nueva definición de comunicación social oficial, como la reducción a las limitantes de la libertad de expresión de los gobernantes, pueden ser utilizadas indebidamente para intervenir en los procesos electorales; pero si no es así, de cualquier manera amerita la indicación interpretativa de los tribunales.

En relación con lo anterior, es una cuestión conocida que, precisamente los hechos o conductas que pueden generar inequidad en la contienda electoral, como uso indebido de los recursos públicos, propaganda gubernamental personalizada o expresiones de servidoras y servidores públicos que pudieran influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, son los principales temas de las denuncias que recibimos e instruimos en los órganos electorales administrativos.

Entonces, indudablemente, la reforma pretende tener un efecto en las resoluciones de los procedimientos sancionadores; por una parte, en cuanto a las conductas sancionables o tipos administrativos y, por otra, en las sanciones a aplicar, entre las que ya no se encontraría la cancelación de registro de candidaturas.

Lo anterior, a propósito de la “nueva” prohibición expresa —innecesaria a mi parecer— de aplicar sanciones por analogía o mayoría de razón en materia electoral, situación que de cualquier manera constituye un principio en materia sancionatoria administrativa, el de tipicidad.

En síntesis, pareciera que con las modificaciones en materia de sancionador electoral se busca reducir el margen de acción en la vigilancia del proceso electoral por parte de la autoridad electoral.

Con esa perspectiva, es lamentable que, en lo que quisiera presentarse como reforma integral electoral, se mantenga y refuerce el obsoleto concepto de actos *anticipados de campaña y precampaña*, que tanto da de qué hablar durante los procesos electorales y que en muy pocas ocasiones alcanzan a ser sancionados, en comparación con el número de denuncias que se presentan por ese motivo.

Cada vez es más común ver la fórmula de las portadas de revista, entrevistas, conferencias y demás actividades estratégicas para posicionarse

en el electorado, con anticipación no sólo a la fase de campañas, sino al inicio de los procesos electorales. Conductas que no pueden ser sancionadas por no tener un llamado expreso al voto; en eso radica la estrategia que pareciera dictar: se vale todo menos pedir el voto.

Claro, hay criterios que reducen el espectro de simulación, ante el reconocimiento de la existencia de manifestaciones equivalentes a ese llamado expreso al voto que señala la ley como necesario para la actualización de actos anticipados; sin embargo, era importante, para fortalecer la equidad en la contienda, revisar este concepto y evitar o reducir lo que actualmente se observa en todo el país y en todos los procesos electorales, la promoción de la imagen de personas que se dedican a la política, principalmente desde cargos de elección popular o en el servicio público, mediante anuncios espectaculares y publicaciones en redes sociales. Este sí es un tema de reflexión para reforma legal, pero, evidentemente no es compartido por la mayoría legislativa.

Ante esta situación, ahora más que nunca, la ecuación *costo-beneficio* será el móvil de la inobservancia de la ley y el principio de equidad.

No paso por alto que, se ha escuchado de parte de expertos o actores políticos que es necesario liberalizar el sistema electoral y, puede haber buenas razones de fondo para ello; razones con las que, incluso, podríamos coincidir, pues la tendencia legislativa en materia de elecciones de los últimos treinta años ha sido la de establecer más conductas sancionables o medidas de seguridad, producto de la desconfianza que permea en la materia; pero creo que dar ese paso requiere de mucho más esfuerzos, que incluyan el diálogo plural y a la misma ciudadanía, porque se debe realizar con una perspectiva transversal o generalizada, no únicamente prohibiendo sancionar mediante analogía o eliminando sanciones.

Otro tema sobre el que quisiera llamar la atención sobre las nuevas reglas es, qué consecuencias puede tener en la etapa de resultados del proceso electoral, el hecho de que ahora el cómputo de la elección inicie el mismo día de la jornada electoral.

Como ustedes lo saben, el día de la elección, con posterioridad al término de la jornada, da inicio la operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares o PREP.

Este programa tiene como insumo las actas de escrutinio y cómputo que se llenan por las personas integrantes de la mesa directiva de casilla luego de cerrar la votación, y que son colocadas al exterior del paquete elec-

toral para remitirse a la sede de la autoridad electoral o al centro de recolección que corresponda.

En esta actividad, el personal operativo tiene una intervención trascendental, pues auxilia a los funcionarios de casilla para hacer llegar su paquete electoral al lugar destinado para ello y, a partir de ese momento, se da curso al PREP por parte de más personal del órgano electoral, con el objetivo de generar información preliminar sobre los resultados de la elección en la misma fecha de su realización.

Como se podrá intuir, esas tareas implican la intervención de personas que desarrollan procedimientos definidos en la ley y manuales de operación, como son las capacitadoras y capacitadores, supervisores, consejeras y consejeros, capturistas y verificadores, entre otros que integran los órganos desconcentrados.

El día de la elección, se marca la culminación de la etapa más larga del proceso electoral, la de preparación de la jornada, es la fecha en que la ciudadanía ejerce su derecho fundamental al sufragio para elegir a sus representantes en los cargos de elección popular, e implica también el trabajo voluntario de cientos de miles de ciudadanas y ciudadanos que en las casillas recibirán y contarán los votos de sus vecinos.

La jornada electoral, la etapa más corta del proceso electoral, culminará con el cierre de la votación y clausura de casilla para comenzar la etapa de resultados, que inicia con la remisión de la documentación a la autoridad electoral. Uno de los actos de esa etapa es, como señalaba, la operación del PREP, que comienza a partir de las 8 de la noche y se extiende hasta las 8 de la noche del día siguiente, durante todo ese tiempo, se continúa recibiendo documentación y capturando actas.

Hasta el último proceso electoral local y federal, los cómputos propiamente dichos, donde se da el cotejo de actas de casilla para su sumatoria, la posibilidad de apertura de paquetes y la de recontar votos, iniciaban el miércoles siguiente a la elección, en la sede de los órganos desconcentrados.

Tal actividad, lleva también una planeación de logística previa, que incluye el desarrollo de una herramienta electrónica, distribución de espacio físico, diseño de documentos, asignación de labores entre el personal, ya sea en las bodegas para localizar los paquetes, como en el traslado de estos a las mesas de recuento o la mesa del consejo municipal o distrital, o el personal encargado de contar los votos en caso de recuento, de llenar las actas,

de organizar la documentación, de conformar el expediente de la elección, entre otras.

Son días de actividad continua desde que inicia el cómputo de cada elección, según el cargo a renovarse, hasta su término. Lo que siempre implica el desgaste y cansancio de todas las personas que intervienen, incluida la representación de los partidos políticos.

En ese sentido, que ahora la ley establezca que los cálculos deben iniciar en la misma fecha de la jornada, junto con el PREP, es, simple y sencillamente, abrir de par en par la puerta a las posibilidades de cometer errores que pueden constituir violaciones de procedimiento y, en consecuencia, de actualización de causales de nulidad de la elección por irregularidades graves. Y resalto lo siguiente: no hablo de irregularidades en la preparación de la elección o en la jornada, sino en los actos posteriores a esta, en la etapa de resultados.

Por lo anterior, me parece sumamente lamentable que una reforma que dice buscar procesos electorales más democráticos, por previsiones como la que menciono, puedan dejar sin validez la votación de todo el electorado.

El diseño de las etapas del proceso electoral y sus plazos, implica que cada una vaya terminando y genere sus efectos sin que sea posible retrotraerlos, el sistema de nulidades, por su parte, implica que si hay vicios durante la jornada electoral, habrán de focalizarse en el ámbito en que ocurrieron para, de ser el caso, por ejemplo, en casillas específicas en las que se compruebe la irregularidad y que haya sido determinante para el resultado de la votación en estas, únicamente se anule o deje sin efectos esa votación viciada.

La finalidad del sistema de nulidades es pues, que las violaciones menores no trasciendan a toda la elección, o bien, que, si hay irregularidades generales previas que vicien la votación, o posteriores también de forma generalizada y determinantes para el resultado, tengan su efecto de nulidad general.

Sin embargo, establecer que el cómputo de la elección se lleve a cabo en la misma fecha en que se están recibiendo paquetes en la sede de la autoridad electoral y capturándose las actas para el PREP, genera, de manera exponencial, un mayor margen de error que, por tratarse de la suma de todos los votos de la elección, podrían más fácilmente trascender a esta y viciarla. Es decir, se genera un laboratorio de causales de nulidad.

Es muy preocupante que la voluntad popular, es decir, la expresión de la democracia, se ponga en riesgo por modificaciones legales innecesarias, que parecieran apostarle al fallo, pero que también dejan entrever la imposibilidad de generar un ahorro importante, pues para llevar a cabo las actividades del proceso electoral, por ejemplo estas que menciono, para que se realicen en observancia a los principios rectores, se necesita personal suficiente, herramientas de trabajo e instalaciones, todo ello, con un costo económico.

Así pues, si, como señalaba al inicio, la democracia debe ser constitucional, debemos estar atentos a lo que los tribunales encargados de salvaguardar la ley suprema de nuestro país tendrán qué decir próximamente.

Es de suma importancia entonces, continuar el análisis concienzudo de la reforma en ejercicios de diálogo como este, detectar toda aquella cuestión que pudiera involucrar vulneración de los valores de la democracia y, hacerlo valer.

Sólo la vida en democracia garantiza el respeto a los derechos fundamentales, por lo que no debemos ser indiferentes, sino que estamos obligadas y obligados a trabajar en la construcción de un mejor país, más democrático, más inclusivo.

Con esto concluyo mi intervención. Agradezco de nueva cuenta la invitación a formar parte de esta discusión y, sobre todo, la atención que me han brindado. Muchas gracias y buen día.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2008.

Gaceta Parlamentaria, año XXVI, núm. 6176.

