

Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México

Carlos Marino Navarro Fierro*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 10 de junio de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio de 2014.

Resumen: La reforma constitucional mexicana en materia político-electoral aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013, reconfiguró el modelo de distribución de competencias que, en materia político-electoral, había caracterizado al pacto federal desde 1946. El artículo ofrece una visión panorámica de algunos de los aspectos sustanciales de ese proceso de reforma constitucional, en especial la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y su sustitución por el denominado Instituto Nacional Electoral (INE), ente que, en lo esencial, conserva los atributos y estructura del IFE, pero que expande de manera importante su rango de atribuciones.

Palabras clave: Administración electoral / Organización electoral / Organismos electorales / Sistemas electorales / Sistema de gobierno / Reformas electorales / Reforma constitucional / México.

Abstract: The Mexican constitutional reform in regard to political and electoral issues, which was approved by Congress in December 2013, reconfigured the model of distribution of competencies that, in terms of political and electoral matters, had characterized the federal pact since 1946. The article offers a panoramic view of some of the fundamental aspects of this process of constitutional reform, particularly the disappearance of the IFE, Electoral Federal Institute, and its subsequent replacement by the National Electoral Institute, INE, which in essence kept the attributes and structure of IFE. However, it does expand considerably its range of responsibilities.

Key Words: Electoral administration / Electoral organization / Electoral bodies / Electoral systems / Government system / Electoral reforms / Constitutional reform / Mexico.

* Mexicano, relacionista público, correo carlos.navarro@ine.mx. Egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales y de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ingresó al hoy Instituto Nacional Electoral (INE) en 1993 en donde se desempeña como director de Estudios y Proyectos en el área internacional. Autor de las publicaciones que prepara el INE para la comunidad internacional y de diversos estudios comparados sobre temas políticos electorales. Ha participado en misiones internacionales de asistencia técnica en países de América Latina, África, Medio Oriente y Asia sobre temas como regulación, control y fiscalización del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, regulaciones para el acceso y uso de los medios de comunicación, sistemas electorales, voto en el extranjero, observación electoral y organización electoral. Representante y expositor del IFE en distintos foros regionales, continentales e internacionales de instituciones y asociaciones de organismos electorales. Autor de artículos sobre temas electorales en revistas especializadas y ha dictado conferencias sobre temas políticos y electorales en seminarios y diplomados organizados por diversas instituciones académicas y de educación superior.

1. Marco de referencia

En el marco y como resultado de un acuerdo político signado en septiembre de 2012 por el Ejecutivo Federal y las principales fuerzas políticas nacionales, el 10 de febrero de 2014 fue formalmente promulgado y, por consiguiente, entró en vigor un paquete de reformas constitucionales en materia político-electoral aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013.

Esa reforma, que está siendo complementada por el consecuente proceso de adecuación del marco jurídico que rige las elecciones en todo el país, incorpora importantes mutaciones y algunas novedades tanto en la forma en que se concibe como en la que se expresa el pacto federal en materia político-electoral.

Es intención del presente texto ofrecer una visión panorámica de algunos de los aspectos sustanciales de ese proceso de reforma constitucional y legal. Para ello, es pertinente empezar destacando la que es quizá su principal implicación jurídico-institucional: una muy peculiar reconfiguración del modelo de distribución de competencias que, en materia político-electoral, había caracterizado al pacto federal desde 1946.

En efecto, hasta antes de la reforma, si bien el texto constitucional mandataba un conjunto de disposiciones que debían regir el andamiaje jurídico-institucional relacionado con la organización de las elecciones en los distintos órdenes de Gobierno, reivindicaba, sobre esa base, un principio de división de competencias en lo atinente a la adopción de normas, instituciones y procedimientos electorales entre la federación y las 32 entidades federativas.

Como se podrá apreciar con claridad en varios de los apartados subsecuentes, la reforma constitucional y legal del 2014 introduce, entre otros temas de interés, un nuevo modelo de organización y distribución de competencias en asuntos político-electorales que, hasta donde se tiene conocimiento, no tiene precedente ni parangón dentro de los pactos de carácter federal que existen en el mundo.

Un componente esencial de ese ajuste es la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE, organismo público permanente, independiente y especializado responsable de organizar las elecciones federales creado en 1990 como pieza central de un proceso de reforma que trató de dar respuesta a una grave crisis de confianza en la organización y los procedimientos electorales), y su sustitución por el denominado Instituto Nacional Electoral (INE), ente que, en lo esencial, conserva los atributos y estructura del IFE, pero que expande de manera importante su rango de atribuciones.

Si bien la creación del INE no implica la supresión de los organismos responsables de conducir las elecciones en las 32 entidades federativas, sí sugiere, ya muy bien en su nomenclatura, el sentido e implicaciones del cambio en el diseño jurídico-institucional.

Por una parte, el hecho de que algunos componentes básicos de la actividad político-electoral, notoriamente la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, así como las instituciones y los procedimientos electorales, están ahora regidos, en buena medida, por leyes de carácter general o nacional (aprobadas ambas a mediados de mayo), por tanto, de validez y aplicación para los distintos ordenes de gobierno y tipos de elecciones.

Por otra, el hecho de que se redistribuyen de tal forma las funciones electorales entre el INE y las autoridades electorales locales (ahora llamados organismos públicos locales –sic- u OPL), que el INE no sólo preserva su responsabilidad primigenia (organizar, conducir y vigilar las elecciones del presidente y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión), sino que además se le confieren atribuciones reglamentarias, concurrentes e incluso de intervención directa en las elecciones locales (autoridades ejecutivas y legislativas a nivel estatal y municipal).

Ahora, un breve repaso de algunas de las principales modificaciones e innovaciones que introducen las reformas constitucionales y legales de reciente factura.

2. Régimen de gobierno y representación política

a. Gobierno nacional de coalición

Se le reconoce al presidente de la República la facultad de optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos que cuenten con representación en el Congreso de la Unión. De ser el caso, el gobierno de coalición se regulará por un convenio y un programa específicos que deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes del Senado. Entre otras cosas implicará que los secretarios de Estado, con excepción de los de la Defensa y Marina, deban ser ratificados por el Senado.

En este sentido es importante destacar que, en el marco del régimen plural y competitivo de partidos políticos que se ha arraigado en México a lo largo de los últimos años y como resultado de las preferencias expresadas por el electorado, desde las elecciones

legislativas de 1997 ha prevalecido un formato de gobierno dividido en el que el partido en el Gobierno no ha contado con el respaldo de una mayoría parlamentaria.

b. Umbral para contar con representación parlamentaria

Para que los partidos políticos nacionales puedan participar en la asignación de diputados o senadores por el principio de representación parlamentaria, deben obtener por lo menos el 3% del total de los votos emitidos en la elección correspondiente. Más aún, la obtención de ese umbral en cualquiera de las elecciones federales que se celebren en una jornada comicial es indispensable para que un partido político nacional conserve su registro legal.

El umbral previo tanto para que un partido político nacional conservara su registro legal como para que participara en la asignación de escaños por el principio de representación parlamentaria era del 2% del total de los votos emitidos.

c. Rango de proporcionalidad en la relación votos-escaños

Una reforma constitucional de 1996 incorporó, como parte del dispositivo previsto para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (basado en un sistema electoral mixto complementario que guarda ciertas similitudes con el sistema alemán de representación proporcional personalizada), una disposición para que se acepte, como regla general, una variación de hasta ocho puntos porcentuales en la relación votos-escaños cuya aplicación busca acotar o mitigar, sobre todo, efectos de sobre-representación de la primera fuerza política.

Con la reciente reforma se ha dispuesto que se contemple y aplique un dispositivo análogo para la integración de las asambleas legislativas de las 32 entidades federativas. Y es que si bien para integrar esas asambleas ya se usaban sistemas mixtos, era notorio que en algunos casos el componente proporcional se concebía y aplicaba bajo reglas que no precisamente buscaban corregir o mitigar distorsiones en la relación votos-escaños provocadas por el componente mayoritario del sistema.

d. Paridad de género en la postulación de candidatos

Se adopta y garantiza a nivel constitucional un mandato de paridad de género en la postulación que realicen los partidos políticos de candidaturas a cargos legislativos tanto a nivel federal como local.

Previamente, la legislación reglamentaria a nivel federal disponía una cuota de género basada en el binomio 60/40 y, de ser el caso, la aplicable a nivel de las entidades federativas quedaba a discreción de su respectiva legislación.

Cabe destacar además que, en el marco del más reciente proceso electoral federal (2012) y en vista del incumplimiento por parte de algunas fuerzas políticas de la cuota para efectos de la postulación de candidaturas por la aplicación de un proceso de selección basado en los procedimientos democráticos previstos por sus estatutos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una sentencia en la que se resolvió la primacía de la cuota de género frente a cualquier otro procedimiento de selección interna para postular candidaturas que utilicen los partidos políticos, incluidas las elecciones internas.

e. Derechos de las candidaturas independientes

Una reforma constitucional de 2012 le había extendido carta de naturalización a las candidaturas no partidistas, pero sus derechos y prerrogativas quedaban sujetos a definiciones en la legislación reglamentaria correspondiente. Con la nueva reforma se les garantizan, en todo caso, las prerrogativas de financiamiento público y de acceso gratuito a la radio y la televisión durante los periodos y para fines de campaña electoral.

f. Posibilidad de reelección inmediata

A nivel federal, tanto los diputados (elegidos cada tres años) como los senadores (elegidos cada seis años) podrán ser reelegidos hasta por cuatro y dos periodos consecutivos respectivamente, siempre y cuando sean postulados por el mismo partido que lo hizo inicialmente o medie renuncia o pérdida de militancia a ese partido antes de la mitad de su mandato.

La reelección sólo será posible para los diputados o senadores que sean elegidos a partir de las elecciones federales que se realicen en 2018. Antes de la reforma, la reelección sólo era posible después de transcurrido un periodo intermedio.

En cambio, la absoluta prohibición de reelección al cargo para quien haya accedido a la presidencia de la República no se modifica.

A nivel local, se dispone que las constituciones de los Estados garanticen la reelección continua por un periodo adicional de todas las autoridades municipales de elección popular y por hasta cuatro periodos de los legisladores locales, bajo los mismos términos previstos para los legisladores federales.

3. Régimen de partidos políticos

a. Ley nacional

Como ya se mencionó, la reforma constitucional prescribió la emisión de una ley nacional de partidos políticos. La denominada Ley general de partidos políticos fue promulgada en mayo de 2014 y en ella se consagra un conjunto de normas que resultan aplicables por igual a los partidos políticos nacionales y a los locales.

Con anterioridad, si bien la Constitución General contemplaba una serie de disposiciones aplicables a los partidos políticos en su conjunto (y en especial a los de carácter nacional), preservaba en lo esencial el régimen de distribución de competencias entre las partes constitutivas del pacto federal para el grueso de los efectos regulatorios.

La Ley general de partidos políticos comprende regulaciones en materias como:

- Su proceso constitutivo, así como los plazos y requisitos para su registro legal;
- los derechos y obligaciones de sus militantes;
- los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos y la postulación de sus candidatos;
- las formas de participación electoral a través de coaliciones;
- el sistema para la fiscalización de sus ingresos y egresos;
- la organización y funcionamiento de sus órganos internos;
- los procedimientos y sanciones aplicables por incumplimiento de sus obligaciones;
- el régimen normativo aplicable en caso de pérdida del registro y su liquidación.

b. Requisitos y procedimientos para su constitución y registro

La ley fija normas, requisitos y procedimientos comunes para su conformación y registro, pero distribuye las competencias correspondientes entre el INE para el caso de los de carácter nacional, y las autoridades electorales locales (OPL) tratándose de aquellos de dimensión local.

En todo caso, los procesos para que una organización solicite su registro como partido político nacional o local sólo se abren cada seis años, ya ocurría a nivel federal, y justo después de que se celebre la elección presidencial o de gobernador, según corresponda.

Entre los requisitos que se estandarizan para acceder al registro destacan los relativos tanto a la distribución territorial como al número mínimo de los adherentes que se necesitan y que en su conjunto debe ser equivalente a por lo menos el 0.26% de los electores registrados en la demarcación correspondiente.

c. Órganos internos

Los partidos políticos están obligados a contar, entre otros, con órganos internos responsables de la administración de su patrimonio y recursos financieros, y de la presentación de los informes correspondientes ante la autoridad electoral; un colegiado democráticamente integrado para organizar los procesos de selección interna de candidatos; otro colegiado para la impartición de justicia intra-partidaria; uno encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información que impone la Constitución y otro encargado de la educación y capacitación cívica de sus militantes y dirigentes.

d. Regulación, control y fiscalización del financiamiento

Una de las principales novedades reside en que adopta la fórmula que era dispuesta por la legislación federal para determinar y distribuir el financiamiento público directo entre los partidos políticos nacionales; y se hace extensiva a todos los partidos locales, lo cual se regía con anterioridad por diversas variantes que contemplaba la legislación local.

Ahora, en todo caso, el monto anual se determinará multiplicando el número de electores inscritos en la jurisdicción territorial respectiva por el 65% del salario mínimo vigente y un 30% se distribuirá de manera igualitaria entre todos los partidos registrados, y un 70%, de acuerdo con la votación obtenida en la elección legislativa precedente.

También se estandarizan las reglas para asignar financiamiento público adicional para gastos de campaña y para actividades específicas como entidades de interés público. De igual forma, se homogenizan las regulaciones (prohibiciones, restricciones y límites) relacionadas con el financiamiento privado; así como las obligaciones de control contable y rendición de cuentas ante la autoridad electoral.

Todos los partidos, y en el caso de las campañas también los candidatos independientes están obligados a rendir diversos informes de ingresos y gastos bajo términos y modalidades puntualmente previstos en la ley. El Consejo General de la autoridad electoral nacional (INE) es el órgano competente para revisar todos los informes, practicar auditorías y, de ser el caso, investigar y sancionar trasgresiones.

e. Prerrogativa de acceso gratuito a la radio y la televisión de los partidos políticos nacionales

Al generoso sistema de acceso gratuito y permanente a la radio y la televisión de que disponen los partidos políticos, se agrega el hecho de

que durante el lapso de alrededor de seis semanas que media entre los periodos de precampaña y de campaña, ahora se les distribuirá, para que difundan mensajes genéricos, un 50% del total del tiempo que administra la autoridad electoral (24 de 48 minutos), lapso durante el cual antes no recibían tiempo alguno.

f. Umbral de votación para conservar su registro legal

Como ya también se anticipaba, tanto los partidos políticos nacionales como los locales deberán obtener, por lo menos, el 3% del total de los votos emitidos en las respectivas elecciones para conservar su registro legal.

4. Diseño institucional

a. Una nueva institucionalidad electoral

Una de las mutaciones más notables que introduce la reforma constitucional tiene que ver con el esquema de distribución de competencias en materia electoral entre la federación y sus partes constitutivas y, por consiguiente, con el diseño, las atribuciones y el nivel de interrelación de los organismos responsables de organizar las respectivas elecciones.

Subsiste y, en buena medida, se amplía el rango de atribuciones del órgano federal (que ahora, acorde con las características del nuevo esquema de distribución de competencias y como ya se ha indicado, es de carácter y tiene la denominación de nacional), pero se preservan, con atribuciones más acotadas, los organismos gestores de elecciones a nivel (OPL) de las 32 entidades federativas.

b. El Instituto Nacional Electoral

Conformado formalmente el 4 de abril de 2014, sustituye al Instituto Federal Electoral como organismo público permanente, independiente y especializado responsable de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, pero además adquiere, entre otras, facultades para:

- Participar de manera concurrente en la organización de elecciones locales, específicamente en las funciones de geografía electoral; padrón y listas de electores; ubicación de la mesas de votación; selección y capacitación de los integrantes de tales mesas.
- Fijar las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Elegir y remover al presidente y a los consejeros electorales de los OPL.
- Asumir directamente la realización de funciones propias de los OPL, conforme a las causas previstas puntualmente en la propia ley.
- Atraer para su conocimiento cualquier asunto que sea competencia de los OPL cuando así lo amerite su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.
- Fiscalizar los ingresos de todos los partidos y candidatos registrados para contender en todo tipo de elecciones (el IFE solo fiscalizaba a los partidos nacionales).
- Suscribir convenios con las dependencias del Ejecutivo Federal para efectos de coordinación y cooperación en materia de inteligencia financiera (atinentes a sus atribuciones en materia de fiscalización).
- Verificar el cumplimiento de requisitos para su procedencia y organizar consultas populares de carácter nacional.

El máximo órgano de dirección y decisión del INE, su consejo general, está conformado por once integrantes con voz y voto: un consejero presidente y diez consejeros electorales, todos ellos elegidos por dos terceras partes de los diputados a través de un novedoso y sofisticado proceso que involucra la participación de un comité técnico temporal de evaluación, pero además prevé que de no darse un acuerdo entre los diputados, su elección sea realizada en última instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un sorteo.

Si bien la ley prevé que todos ellos desempeñen el cargo por un periodo de nueve años y sin posibilidad de reelección, de manera excepcional y para asegurar su renovación escalonada, tres de sus actuales integrantes fueron elegidos para servir un periodo de tres años, y cuatro, para un periodo de seis años; los otros cuatro, incluido su consejero presidente, servirán el periodo completo de nueve años.

Entre los ajustes más importantes que experimenta la estructura orgánica que el INE heredó del IFE para asumir plenamente sus atribuciones, destaca la creación de las unidades técnicas de contencioso electoral y de vinculación con los OPL.

c. Organismos electorales locales (OPL)

Se preserva la figura de los organismos electorales de las entidades federativas, genéricamente denominados organismos públicos locales (OPL), pero ahora con atribuciones concurrentes con el INE para la organización y conducción de sus respectivas elecciones locales.

Si bien el Consejo General del INE está facultado para nombrar y remover a los siete integrantes con voz y voto que ahora deben integrar

por igual el órgano de dirección de los OPL esto no implica que medie entre ellos una relación de subordinación jerárquica.

En este sentido, la ley nacional dispone que, al igual que el INE, los OPL, están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Entre las atribuciones de los OPL figuran las de registrar a los partidos políticos y los candidatos a cargos electivos locales, así como la de garantizar sus derechos y prerrogativas; preparar la jornada electoral; realizar el escrutinio y cómputo de los resultados finales; declarar la validez de las elecciones y entregar las constancias de elección a los candidatos ganadores; desarrollar y ejecutar programas de educación cívica dentro de su jurisdicción y organizar las consultas populares previstas por la legislación local.

Como se mencionó, algunas atribuciones relacionadas con las elecciones locales, como la fiscalización de partidos políticos o campañas electorales, son ejercidas de manera directa o pueden ser atraídas por el INE, en tanto que otras como la provisión de resultados preliminares, los sondeos de opinión o las de observación electoral las deben desarrollar, instrumentar o verificar los OPL de conformidad con las reglas, lineamientos o criterios que fije el INE.

5. Procedimientos electorales

A la par de la Ley general de partidos políticos, el Congreso de la Unión aprobó a mediados de mayo de 2014 la Ley general de instituciones y procedimientos electorales. En el apartado precedente se esbozó con cierto detalle el nuevo arreglo jurídico-institucional en lo que concierne al diseño y distribución de competencias entre el organismo

electoral nacional y las de las entidades federativas que contempla dicha ley.

En lo que atañe específicamente a los procedimientos electorales, se pueden destacar los siguientes registros e innovaciones:

- **Jornada electoral única**

Se deben tomar las previsiones para que, en lo sucesivo y a partir de 2015, la jornada de toda elección nacional o local se celebre el primer domingo de junio del año que corresponda. Con anterioridad, las elecciones federales se celebraban el primer domingo de julio del año correspondiente, en tanto que la fecha de las locales era fijada libremente por la legislación de la entidad respectiva.

- **Mesa de votación única en caso de elecciones concurrentes**

Cuando en una misma jornada comicial coincida la realización de elecciones federales y locales, se dispone que se instale una mesa única para la recepción y el escrutinio de todos los votos. En la práctica esto representa, sobre todo, mayores facilidades para la emisión del voto por parte del elector.

Con anterioridad, esta posibilidad estaba sujeta a un acuerdo entre las autoridades electorales federal y local, pero lo usual es que se conviniera a lo sumo la instalación de mesas separadas dentro de un mismo recinto.

- **Debates**

Es obligatorio que el Consejo General del INE organice dos debates entre todos los candidatos presidenciales y que promueva la celebración de debates ente candidatos a senadores y diputados federales.

De igual forma, se prevé que, conforme lo dispongan las legislaciones locales, los OPL organicen debates entre los candidatos a gobernadores o de jefe de Gobierno en el caso del distrito federal y que promuevan debates para otros cargos electivos a nivel estatal y municipal.

Asimismo, se dispone que los medios de comunicación puedan organizar libremente debates entre candidatos siempre y cuando lo comuniquen a la autoridad electoral correspondiente, participen al menos dos candidatos de la misma elección y se establezcan condiciones de equidad en el formato.

- **Voto en el extranjero**

Para efectos de las elecciones federales, la posibilidad de ejercer el voto en el exterior se extiende a la elección de senadores (antes solo era para presidente) y, en el caso de las elecciones locales, puede comprender, si así lo determina la respectiva legislación, la elección del jefe del Poder Ejecutivo local.

Lo que es muy importante y responde a una reiterada exigencia de la diáspora, el documento indispensable para registrarse y emitir el voto en el exterior, la credencial para votar con fotografía que emite de forma gratuita el INE y hasta ahora sólo podría obtenerse dentro del territorio nacional, actualmente también podrá ser obtenida en el extranjero.

Más aún, la emisión del voto en el extranjero ya no solo podrá verificarse a través de la vía postal, sino que también podrá efectuarse de manera presencial en sitios especialmente habilitados dentro de embajadas y consulados e incluso por vía electrónica, en los términos que oportunamente defina el INE.

a. Nuevas causales de nulidad de una elección

Se remite a la legislación reglamentaria aplicable el establecimiento de un sistema de nulidades de elecciones federales y locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- Exceder en 5% el límite de gastos de una campaña.
- Adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos por la ley.
- Recibir o utilizar en las campañas recursos de procedencia ilícita o de carácter público.

Al efecto, se puntualiza que las violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que son determinantes cuando la diferencia de la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5%.

Nuevamente, todo indica que México está innovando un tanto en esta materia a escala global y en un doble sentido pues, por un lado y hasta donde se tiene conocimiento, no hay otra legislación que disponga la anulación de una elección por causales relacionadas con trasgresiones a las regulaciones en materia de acceso a los medios de comunicación para fines de publicidad electoral.

Hay algunos precedentes dispersos en el mundo por violaciones a normas en materia de financiamiento y, en Brasil, incluso el rebase de los muy *sui generis* límites de gasto puede comportar la nulidad de la elección (o la pérdida del cargo o la investidura), pero no se ha identificado ninguno por causas relacionadas con el acceso o uso de los medios de comunicación.

Desde luego, la anulación de una elección y la pérdida del cargo o investidura son figuras jurídicas que difieren en varios sentidos (la nulidad es un acto jurídico que forma parte del proceso electoral, la pérdida del cargo ya no, pues, casi por definición, es un acto jurídico que sólo puede ocurrir una vez que el proceso ha concluido), pero que en algunos casos pueden terminar teniendo el mismo efecto (repetir una elección viciada, por ejemplo) o sirviendo para el mismo fin (impedir que un candidato que violó la ley acceda o siga ejerciendo el cargo para el que fue elegido).

En todo caso, no hay que perder de vista que una diferencia importante entre la nulidad y la pérdida del cargo tiene que ver con el tiempo de que dispone la autoridad para emitir una resolución. La nulidad se tiene que dar antes de la conclusión formal del proceso y esto supone, casi por definición, que el procedimiento se tiene que desahogar y resolver dentro de un plazo perentorio que es mucho menor al requerido para que proceda una declaratoria de pérdida del cargo.

Por otra parte, establece un precedente muy controversial al aislar, primero, y adscribir, después, dentro de un rango que no puede dejar de ser discrecional (diferencia menor al 5% entre dos contendientes) el peso de una variable o causal predeterminada dentro de un fenómeno (las preferencias electorales) que, casi por definición, sólo puede entenderse y explicarse como resultado de un proceso multidimensional.

6. Comentarios finales

Por más que desde la perspectiva de los actores y fuerzas políticas involucradas se haya reivindicado la importancia e incluso la trascendencia de la reforma constitucional y legal recién pactada para fortalecer las normas, las instituciones y los procedimientos asociados

con la democracia electoral en México, no dejó de resultar sorprendente que el proceso no sólo desembocara en la supresión del IFE y su sustitución por el INE, sino que además se alteraran de manera significativa y en un sentido poco convencional las bases sobre las que se había estructurado y operado por casi siete décadas el modelo de distribución de competencias entre la federación y los 32 entes federados en materia político-electoral.

En el parecer de muchos especialistas y de importantes sectores de opinión interesados en el tema, se trató de una reforma que, por principio de cuentas, se apartó de su idea original, idea que, aunque discutible, tenía sentido: conferir a un solo organismo la responsabilidad de conducir todas las elecciones (y consultas populares) que se realizaran en el país, tanto para evitar duplicidades administrativas y presupuestales, como para asegurar homogeneidad e imparcialidad en la gestión de todos los procesos y en el arbitraje de todas las contiendas electorales.

De igual forma se cuestionó el hecho de que, a diferencia de las reformas que le precedieron desde 1989-1990, no respondiera tanto a la necesidad de resolver un problema, carencia o insuficiencia claramente identificada, como a la lógica y las necesidades de una estricta negociación e intercambio entre las principales fuerzas políticas.

Con la nueva reforma constitucional y legal se ha diseñado un modelo híbrido para la gestión y el arbitraje de las elecciones que no tiene precedente entre los pactos políticos de carácter federal que hay en el mundo y cuya operación seguramente planteará, sobre todo en su fase inicial, importantes retos y complejidades cuya superación demandará un alto grado de entendimiento, coordinación y colaboración entre las

autoridades implicadas. La “prueba de ácido” está a la vuelta de la esquina, vendrá con las elecciones concurrentes de junio de 2015.

Por otro lado, es importante hacer notar que a lo largo del proceso de profundo cambio del andamiaje jurídico electoral que se inicia en México en el ámbito federal en 1989-1990 y que tiene como hito referencial la creación del IFE, ha sido notable la sistemática ampliación en el rango de las atribuciones que se le confieren a la autoridad electoral. O, dicho en otros términos, ha sido notable la expansión que ha experimentado el proceso regulatorio a propósito de la organización y de la competencia electorales, a tal punto que quizá por su variedad y densidad, tampoco tenga paragón a escala global. Con la creación del INE y, más en lo general, con la adopción del nuevo modelo de gestión electoral para el pacto federal, no sólo se ha mantenido esa lógica, sino que es claro que tiende a reforzarse e intensificarse.

De ahí que el modelo mexicano bien pueda constituir un excelente ejemplo para evaluar, con rigor y profundidad, cuáles son los desafíos y los riesgos que entraña esa tendencia a engrosar y sofisticar las reglas en materia electoral (sobre todo las de regulación de la competencia por el voto que tienen más carácter arbitral que gerencial), y, consecuentemente, a ampliar el rango de atribuciones de la autoridad encargada de ponerlas en práctica o de asegurar su cumplimiento.

Por último, no deja de ser paradójico que bajo un modelo de gestión y de competencia electorales tan densamente regulado y sofisticado como el mexicano y en el que se ha conformado una densa constelación de organismos electorales permanentes, independientes y altamente especializados, ni el IFE en su momento, ni ahora el INE como autoridad nacional, dispongan de atribución formal alguna para participar en el

proceso de creación o reforma de disposiciones legales en la materia, como ya ocurre en otros países de la región.

Literatura consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Tomado de: https://www.scjn.gob.mx/normativa/Constitucion/CPEUM_26022013.pdf

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014