

II. La reforma electoral: un amasijo de oscuridad, ambigüedad y confusión normativa

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

Desde 1977, las ocho reformas electorales que se han instrumentado han modificado profundamente la Constitución. Se han tratado de cambios, generalmente extensos, que han transformado de manera muy importante la redacción de varios artículos de nuestra carta magna, pero principalmente del artículo 41.

Dicho precepto, que durante 60 años mantuvo su redacción original y que se había limitado a instituir que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión, terminó siendo uno de los artículos que más modificaciones ha tenido en nuestra historia constitucional. No es una casualidad, pues es en el que, desde 1977, se ha establecido y desarrollado tanto el sistema de partidos, las reglas básicas de la competencia política, como las bases organizativas del sistema electoral, que han permitido y conducido el proceso de democratización en México.

Vale la pena tomar en cuenta lo anterior porque de ello se desprende una de las características de los cambios constitucionales en materia electoral: su claridad y puntualidad. En efecto, las sucesivas reformas electorales han establecido en la Constitución con mucha precisión, a veces de manera incluso excesiva, los cambios a las reglas con las que se regulan a los partidos, se desarrolla la competencia política, se llevan a cabo los comicios y se integra la representación en el Congreso.

El propósito de lo anterior ha sido doble: por un lado, inyectar certeza en los contenidos y los propósitos perseguidos por los cambios, es decir, generar claridad y acotar los márgenes de interpretación e incertidumbre

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. X: @lorenzocordovav ORCID: 0000-0002-6210-3166.

respecto de las condiciones del juego político. Por otro lado, brindar estabilidad a las reglas electorales y blindarlas frente a los eventuales vaivenes de las mayorías simples pues, al tratarse de normas constitucionales, las mismas estarían sujetas a modificaciones sólo como consecuencia de grandes consensos y con la construcción de amplios acuerdos políticos.

Es cierto que, en términos de estricta técnica legislativa constitucional, el texto de una norma fundamental debería ser escueto y limitarse a establecer las instituciones y directrices fundamentales de la organización del Estado, dejando los detalles y desarrollo de las disposiciones en ella establecidas a las leyes reglamentarias y otras disposiciones normativas de menor jerarquía. Sin embargo, en México no ha ocurrido así y menos aún en materia electoral. Incluso se ha llegado a aparentes excesos al incluir en la Constitución detalles normativos que, en principio, no deberían estar contenidos en su texto como ocurre, por ejemplo, con el modelo de comunicación político-electoral actualmente vigente y que fue introducido con la reforma de 2007. En efecto, a partir de ese año, el artículo 41 de la Constitución establece el número exacto de minutos de los tiempos del Estado que serán administrados por la autoridad electoral durante los procesos electorales o fuera de ellos, señalando incluso el modo de distribuirlos entre los partidos y las candidaturas, o bien la duración en segundos que tendrá cada uno de los promocionales.

Sin embargo, más allá de los abusos en términos de técnica legislativa, se trata de aparentes excesos que tienen el doble propósito antes señalado: en primer lugar, generar desde la Constitución una certeza y claridad que sea indubitable en los puntos articuladores del sistema de reglas que regulan las elecciones en México y, en segundo lugar, blindar esas reglas, que son el resultado de los grandes arreglos políticos que suponen las modificaciones constitucionales, particularmente, en un tema tan sensible como es el de las definiciones del juego de acceso y ejercicio del poder público, frente a los cambios que mayorías simples podrían hacer de las mismas.**

A contracorriente con esa tendencia, la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que presentó la presidenta Sheinbaum al Con-

** También, por cierto, la intención de tener normas constitucionales tan detalladas en esta materia ha sido una manera de blindar los grandes acuerdos políticos que recogen las reformas electorales frente a las impugnaciones jurídicas que, por la vía del juicio de amparo, por ejemplo, podrían interponer otros actores en contra ellas, como, por ejemplo, es el caso de los concesionarios de radio y televisión inconformes con la manera en que los tiempos del Estado se utilizan durante los procesos electorales.

greso de la Unión el miércoles 4 de marzo pasado, propone una serie de cambios que son poco claros, ambiguos y profundamente confusos. Y, me temo, ello no es solamente producto de la torpeza o de la ingenuidad de sus redactores, sino que tiene la intención clara de remitir a la legislación secundaria las definiciones centrales de cómo van a operarse los cambios que se pretenden. Es decir, lo que se busca es remitir la verdadera esencia y operación de la reforma a las normas que Morena puede modificar a su antojo en ambas cámaras del Congreso sin necesidad del acompañamiento de sus partidos aliados, el PVEM y el PT y mucho menos de la oposición.

El ejemplo más claro de lo anterior es la nueva redacción que se pretende respecto a la integración de la Cámara de Diputados, por lo que hace las curules elegidas mediante el principio de representación proporcional.

En efecto, la redacción del nuevo mecanismo para distribuir las 200 diputaciones de representación proporcional (que finalmente no se redujeron ni eliminaron como se había venido anunciando a los cuatro vientos durante meses por la Presidencia), es tan oscuro e incomprensible que al no contarse con la redacción de la ley secundaria que lo especifique y aclare, no puede valorarse en sus implicaciones y consecuencias no quedan claras cuestiones tan fundamentales como el número de diputaciones que serán electas en el extranjero.

La reforma se limita a señalar que las 200 diputaciones de representación proporcional se integrarán por 100 que se elegirán de entre quienes “no obtuvieron el triunfo en el distrito en el que participaron, ordenados porcentualmente de manera decreciente conforme a la votación distrital válida emitida de su propio partido en esa misma elección”, así como por 100 adicionales que serán electas “por votación directa en cinco circunscripciones regionales, en donde se integrarán las diputaciones electas por las ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero” y que, además, su asignación será “alternada” entre sí.

Lejos de generar claridad, la modificación propuesta plantea un sinnúmero de dudas como ¿el listado por lo que el gobierno ha venido llamado “mejores perdedores” será integrado a nivel nacional? ¿Si eso es así, cómo se va a “alternar” con el otro listado que será electo en circunscripciones? ¿A qué se refiere la propuesta con votación directa? ¿Cuántas diputaciones se elegirán en el extranjero? Son todas preguntas que no encuentran

respuesta clara en la iniciativa y que remiten a la legislación secundaria, pero ¿qué la Constitución no debería ser clara para evitar que el legislador secundario haga lo que quiera?

Otro ejemplo, es la ambigua disposición de establecer en el artículo 41 que “los partidos políticos y autoridades electorales garantizarán acciones afirmativas a favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como de grupos históricamente subrepresentados”. ¿A qué tipo de acciones afirmativas se refiere la propuesta? ¿Se trata de acciones afirmativas para integrar la representación política, dado que se habla de “grupos históricamente subrepresentados”, u otro tipo de acciones afirmativas? ¿Quiénes son los “grupos históricamente subrepresentados”? ¿Cuáles son los criterios que deberían tomarse en cuenta para definir cuáles son esos grupos? De nueva cuenta, la falta de claridad abruma porque abre la puerta a las interpretaciones más variadas y hasta disparatadas por parte de los sujetos obligados por dicha disposición.

Un ejemplo más lo proporciona la propuesta de establecer que “todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología (sic), deberá estar etiquetado por su emisor...” y además que las “concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado”. En este caso se generan una serie de obligaciones poco claras (¿qué significa “todo contenido relacionado a los procesos electorales”?), ¿qué implica “modificar” uno de dichos contenidos?, ¿cuáles son los límites para ello?) y además se hace responsable de las mismas a sujetos que no tienen ni la capacidad ni la potestad legal de “evitar la difusión” (¿cómo?, ¿un concesionario tiene la facultad de dejar de transmitir algo que le ordenó la autoridad electoral por considerar que existe alguna alteración a los mencionados “contenidos relacionados a los procesos electorales”?), ¿no es eso algo peligrosísimo? ¿Cómo va a hacerlo?) o de “advertir sobre contenido no etiquetado” (¿“advertir” a quién, al público o a la autoridad electoral?, ¿cómo van a hacerlo?).

Son normas que tienen implicaciones muy delicadas y que suponen demasiadas preguntas y dudas que le dejan al legislador secundario un poder sobre asuntos tan delicados que resulta a todas luces inconveniente y peligroso.

Lo anterior abre la puerta a un riesgoso escenario en el que, de llegar a aprobarse la iniciativa de reforma presentada por la Presidencia de la República, lejos de generar certezas, claridad y transparencia respecto de las nuevas normas constitucionales, abriría la puerta para que, por la gran cantidad de ambigüedades y falta de precisión que conllevarían, la mayoría morenista que cuenta con los números en ambas cámaras del Congreso, pudiera, unilateral y arbitrariamente, ajustar el marco legal a su antojo y discreción. Y eso, además del peligro implícito que supone, va en contra de la lógica y el sentido que han tenido históricamente las reformas electorales en nuestro país.