

26 de octubre, 2022.

## EL PROYECTO DE ENMIENDAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL

Opinión de la Comisión de Venecia

Comenzó la discusión de la reforma electoral promovida por el Ejecutivo federal, aprovechando la mayoría calificada que tiene el oficialismo en la cámara de diputados, y con la posibilidad de ser aprobada en la de senadores.

La reciente reforma sobre la Guardia Nacional y su permanencia en las calles hasta 2028 avalada por el Senado - con el voto de nueve priistas y dos perredistas- incentiva ahora a MORENA y aliados a discutir y dictaminar sus cambios radicales al sistema electoral, poniendo en riesgo la independencia del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral Federal (TEPJF), lo cual es una amenaza a los procesos electorales independientes y a la democracia nacional.

La iniciativa, además de generar controversia en el país, también es motivo de enorme preocupación para la comunidad internacional que -durante los últimos 25 años- ha reconocido públicamente la fortaleza, profesionalismo y eficacia del sistema electoral mexicano. Virtudes que lo llevan a ser buen ejemplo y hoja de ruta para la conformación y mejora de muchos modelos electorales en el mundo.

Recientemente -a solicitud del presidente del INE, Lorenzo Córdova-, el Consejo de Europa, por medio de la Comisión de Venecia<sup>1</sup> emitió su opinión a través de “El proyecto de enmiendas constitucionales sobre el sistema electoral”<sup>2</sup>, para lo que hubo previamente una visita y entrevista en México de la delegación europea con miembros del gobierno, legisladores, consejeros y magistrados electorales, sociedad civil y academia del país.

En el documento, la Comisión señaló que “en los últimos treinta años se han producido importantes cambios; desde que el PRI -tradicionalmente en el poder durante más de 70 años como consecuencia de un sistema electoral deficiente y de la falta de transparencia de las elecciones en México- fue derrotado en las elecciones de 2000”.

“El sistema electoral sufrió importantes cambios en 1996... hacia unas elecciones más acordes con las normas internacionales y un aumento de su competitividad...”.

Recordó que la última reforma constitucional de 2014 -donde se creó el Instituto Nacional Electoral (INE)- “se sometió a la opinión de la Comisión de Venecia en 2013. La opinión fue muy positiva...”.<sup>3</sup> Hoy, “esta reforma, si se aprueba, cambiará radicalmente el sistema electoral y la gestión de su proceso electoral. Anteriormente, todas las reformas electorales constitucionales habían sido propuestas por la oposición. Esta es la primera vez que el presidente cuyos partidarios políticos tienen la mayoría en el Congreso inicia cambios constitucionales tan ambiciosos que afectarán significativamente las próximas elecciones que tendrán lugar en 2024”.

<sup>1</sup> Integrada por los 46 países miembros del Consejo de Europa y otros 15, entre los que destacan México, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Corea del Sur, Israel, Marruecos y Túnez.

<sup>2</sup> Opinión sobre el proyecto de enmiendas constitucionales sobre el sistema electoral, aprobada por el Consejo para las Elecciones Democráticas en su 74ª reunión (20 de octubre, 2022) y adoptada por la Comisión de Venecia en su 132ª Sesión Plenaria (Venecia, 21-22 de octubre, 2022). Estrasburgo, 24 de octubre, 2022.

<sup>3</sup> Señalando que ‘la legislación electoral ha reforzado las facultades del INE y del Tribunal Electoral, ha establecido mecanismos de fiscalización del financiamiento público de los partidos políticos, ha declarado la importancia de la libertad de expresión y ha distribuido un tiempo equitativo en los medios de comunicación entre los partidos políticos y ha garantizado una mayor presencia de las mujeres en la política mediante el establecimiento de cuotas’.

Es importante señalar que el reporte subraya que “cualquier sistema y administración electoral puede mejorarse; sin embargo, cambiar un sistema y especialmente una administración electoral que han garantizado la independencia, gozan de la confianza de la mayoría de los actores electorales y han demostrado ser capaces de asegurar varios ciclos electorales consecutivos con éxito, es imperativo que las nuevas instituciones proporcionen al menos las mismas garantías de independencia y calidad del proceso electoral que sus predecesores”.

El nuevo sistema -indica la Comisión- podría conducir a una “sobrerrepresentación de los grandes partidos y a una infrarrepresentación o incluso a la no representación de los más pequeños en los órganos electos. El objetivo tiene que ser ofrecer una representación equilibrada de todas las fuerzas políticas”.

Respecto al procedimiento de elección por voto popular de los consejeros del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) -nuevo organismo propuesto por el Ejecutivo- y jueces del Tribunal Electoral, la Comisión plantea que debe ser reconsiderado, ya que no se ajusta a las normas y mejores prácticas internacionales: “los consejeros y jueces deben ser imparciales y profesionalmente competentes y, por lo tanto, no se les debe permitir presentarse como candidatos en las elecciones directas”.

La Comisión opina, además, que la centralización de la administración e impartición de justicia electorales podría tener un impacto negativo en la transparencia y la credibilidad de las elecciones en las 32 entidades. Supondría una transformación onerosa que iría en contra de las tendencias internacionales en materia de autonomía local y podría entrar en conflicto con algunos de los principios básicos del federalismo mexicano.

En conclusión, el reporte advierte que, “modificar un sistema que funciona bien en general y que goza de la confianza de las diferentes partes después de varios ciclos electorales y de años de evolución democrática, hace correr de forma inevitable el riesgo de que esa confianza se tambalee” ... “Las enmiendas propuestas a la Constitución no ofrecen suficientes garantías de la independencia e imparcialidad del INEC y de los jueces del Tribunal Electoral”.

En respuesta a la Comisión, el presidente de la República expresó: “Lo que queremos hacer valer es la democracia como forma de vida, como sistema político, pero que se tome en cuenta la opinión de todos, no le hace que sea de estos organismos europeos, de todos, no hay ningún problema”. “Que bueno que opinen los europeos esos para que lo tomen en cuenta en el debate los legisladores, pero cuando nos hicieron los fraudes a nosotros, cuando nos robaron la presidencia, esos europeos callaron como momias. Nunca dijeron nada”.

Asimismo, valdría considerar la propia opinión del expresidente Ernesto Zedillo sin referirse explícitamente a México: “Hay qué decirlo con toda claridad... en nuestros países latinoamericanos se vive una regresión democrática que cumple el ciclo del populismo, despotismo, autoritarismo, fascismo y en algunos casos la dictadura” ... “líderes que acceden al poder mediante la democracia, pero lo primero que hacen, ya en el poder, es atentar contra la propia democracia”.

La Comisión de Venecia confirma aquello que los especialistas y litigantes en materia electoral han advertido desde que se dio a conocer la iniciativa presidencial: la reforma propuesta es mayormente inadecuada. Violenta la ciudadanización del modelo electoral, trasgrede la independencia judicial y pone en riesgo a la democracia.

No existen elementos, causas o circunstancias ciertas para modificar radicalmente el sistema electoral. Es muy claro que el vigente texto constitucional describe las competencias y precisa el funcionamiento de los organismos electorales, de la participación ciudadana en los procesos electorales, y los controles necesarios que, en todo caso, requerirían de ajustes más no de cambios radicales.

Preservar elecciones libres, auténticas y legítimas requiere de amplios recursos en tanto la clase política no aprenda y no tenga la voluntad de conducirse con honestidad en las elecciones.

Finalmente, señalan los analistas, el oficialismo busca una fórmula para que los procesos electorales vuelvan a ser controlados por el gobierno. Lo que hay que reconocer y valorar es que la transformación del sistema electoral estatizado a uno ciudadano ha sido una tarea compleja, un largo y difícil camino hacia la autonomía e independencia que, a partir de 1994, se separó del poder presidencial.

Sin duda, los antiguos métodos y procesos regresivos rondan en la democracia nacional. La estatización del Sistema Electoral, el control de los procesos electorales por el poder político, y el riesgo de regenerar los fraudes electorales desde el Estado son amenazas reales por parte de un movimiento político que, paradójicamente, llegó al poder gracias al modelo actual, cuyas virtudes son la autonomía, la ciudadanización y la profesionalización electoral.

Las normas e instituciones electorales que hoy tenemos son perfectamente factibles y suficientes para poder organizar con certeza, legitimidad, imparcialidad, independencia, máxima publicidad y objetividad los procesos electorales. Aun cuando, como lo señala la Comisión Europea, el sistema siempre puede ser mejorado. Pero la iniciativa actual, más allá de ser una reforma que busque fortalecer a la democracia, se trata de una contrarreforma para rehabilitar y consolidar el antiguo sistema político mexicano.