



# RADIOGRAFÍA DEL PLAN B: LA REFORMA ELECTORAL DE 2023 A EXAMEN

JAVIER MARTÍN REYES

MARÍA MARVÁN LABORDE

*Coordinadores*

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

64

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 64

Dra. Nuria González Martín

*Coordinadora de la serie*

Lic. Eduardo Daniel Hernández Gaona

*Asistente de la serie*

### COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero

*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Wendy Vanesa Rocha Cacho

*Apoyo editorial*

Edith Aguilar Gálvez

*Diseño de cubierta e interiores*



# **RADIOGRAFÍA DEL PLAN B: LA REFORMA ELECTORAL DE 2023 A EXAMEN**

JAVIER MARTÍN REYES  
MARÍA MARVÁN LABORDE  
*Coordinadores*

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 23 de febrero de 2023

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

## CONTENIDO

Estudio introductorio: una reforma electoral en medio de la incertidumbre | **5**

María MARVÁN LABORDE

Javier MARTÍN REYES

### I. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL PLAN B

I. El proceso legislativo para la aprobación del Plan B | **18**

Khemvirg PUENTE

II. La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023 | **32**

Juan Luis HERNÁNDEZ MACÍAS

### II. INE: AUTONOMÍA, PROFESIONALIZACIÓN Y ESTRUCTURA CENTRAL

III. Plan B: violaciones flagrantes a la autonomía constitucional | **47**

María MARVÁN LABORDE

IV. El “Plan B” o el caballo de Troya | **53**

Mariano SÁNCHEZ TALANQUER

V. Los cambios a la secretaría ejecutiva del INE | **63**

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

VI. Un transitorio ominoso | **72**

Marco Antonio ZAVALA A.

VII. El servicio profesional electoral nacional: el último aliento de la legalidad democrática | **94**

María del Pilar HERNÁNDEZ

### **III. INE: ESTRUCTURA DISTRITAL Y CUESTIONES OPERATIVAS**

VIII. Plan B: el embate al padrón electoral y lista de votantes | **102**

René MIRANDA JAIMES

Farah MUNAYER

IX. “¿Y todo para qué?”. El riesgo de desmantelar al INE para ahorrar unos centavos | **116**

Camilo SAAVEDRA HERRERA

X. El necesario despliegue territorial del INE: análisis de un desmantelamiento | **131**

Libia MÁRQUEZ LABASTIDA

XI. Reforma electoral e integración de mesas directivas de casilla | **152**

Francisco Javier APARICIO CASTILLO

XII. Logística electoral en riesgo | **169**

Rodrigo MORALES MANZANARES

### **IV. PARTIDOS, FISCALIZACIÓN Y SANCIONES**

XIII. Plan B: impacto en el uso y vigilancia del dinero en la política | **173**

Gabriela BAENA

XIV. Una reforma benevolente con las ilegalidades: los cambios al sistema de sanciones que propone el plan b de la reforma electoral | **182**

Diana GARCÍA ANGELES

XV. Partidos políticos: problemas, reformas y pendientes | **192**

Freidenberg, Flavia

## **V. IGUALDAD Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

XVI. Paridad y representación en la reforma electoral de 2022 | **227**

Karolina GILAS

XVII. La inclusión para después: opinión sobre las acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad | **247**

Erika BÁRCENA ARÉVALO

Paulina BARRERA ROSALES

Uriel CARRILLO ALTAMIRANO

XVIII. El voto extraterritorial en la reforma electoral | **264**

Yuri BELTRÁN MIRANDA

XIX. Regulación jurídica de la reelección | **277**

Diego FORCADA GALLARDO

## **VI. FEDERALISMO ELECTORAL**

XX. ¿Adiós a las elecciones auténticas? | **287**

Paula RAMÍREZ HÖHNE

## VII. JUSTICIA ELECTORAL

XXI. De la laguna a la arbitrariedad: la elección y remoción de la presidencia del tribunal electoral | **319**

Juan Jesús GARZA ONOFRE

Javier MARTÍN REYES

XXII. La ley de medios de impugnación en el Plan B de reforma electoral | **329**

Armando MAITRET

## VIII. LAS INCONSTITUCIONALIDADES DE LA REFORMA

XXIII. La reforma electoral de 2023: el alud de inconstitucionalidades | **340**

Javier MARTÍN REYES

María MARVÁN LABORDE

XXIV. ¿Es posible impugnar la reforma electoral de 2023? El rompecabezas de la justicia electoral | **367**

Javier MARTÍN REYES

Pedro SALAZAR UGARTE



# I. ESTUDIO INTRODUCTORIO: UNA REFORMA ELECTORAL EN MEDIO DE LA INCERTIDUMBRE

María MARVÁN LABORDE<sup>1</sup>

Javier MARTÍN REYES<sup>2</sup>

## I. UNA REFORMA DIVERGENTE

La reforma electoral del 2023 es una reforma con una trayectoria divergente. Se trata de modificaciones legales promovidas por el gobierno en turno, que no incorporan las demandas de la oposición, que fueron aprobadas exclusivamente por el partido mayoritario y sus aliados, que transforman radicalmente estructuras institucionales consolidadas a lo largo del tiempo, y que fueron votadas con una velocidad extraordinaria. Como otros cambios normativos en la materia, se trata de una reforma por demás compleja, pero que ciertamente difiere en forma, fondo y procedimiento respecto de la larga cadena de reformas electorales que formaron parte del proceso de transición y consolidación de la democracia en México.

Esta obra ofrece una primera mirada técnica a la reforma electoral de 2023. Convocados por la línea de investigación *Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IJ-UNAM), un grupo plural de personas investigadoras y expertas en la materia electoral nos dimos a la tarea de generar una radiografía expedita de los cambios e implicaciones que tendrá la reforma legal y que se popularizó con el nombre de “Plan B”. Lo hicimos con la convicción de que, como toda reforma electoral, la de 2023 debe ser analizada desde una mirada académica, pero que, a diferencia de las previas, había muy poco tiempo para esta empresa.

Esta opinión, por tanto, surge de la necesidad de hacer compatible el rigor metodológico con las exigencias de la coyuntura en la que fue aprobada la reforma.

---

<sup>1</sup> Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9706-8017

<sup>2</sup> Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>.

Esta opinión técnica fue elaborada en un contexto de enorme incertidumbre: al momento de finalizar estas líneas, aunque la aprobación de la reforma era inminente, lo cierto es que la última fase del proceso legislativo aún estaba pendiente y, por tanto, la reforma aún no había sido publicada. Sin embargo, estamos convencidos de que no era posible esperar a que la reforma fuera finalmente publicada para iniciar el análisis de una transformación tan relevante del sistema electoral.

En este estudio introductorio ofrecemos una breve revisión sobre el contexto en el que se aprobó la reforma, la estructura de esta obra, así como un análisis de los capítulos que las personas lectoras podrán encontrar más adelante.

## II. EL “PLAN B” Y SU CONTEXTO

El 6 de diciembre de 2022 por la tarde, la diputada Graciela Sánchez Ortiz, del partido MORENA, presentó a la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley con propuestas de reformas cruciales a i) la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), ii) la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), iii) la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), iv) Ley General de Comunicación Social (LGCS), v) Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), así como vi) la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). En la madrugada del día siguiente, MORENA impuso su mayoría y aprobó ambas iniciativas violando las reglas parlamentarias que permiten que las coaliciones mayoritarias no operen como una tiranía de la mayoría.<sup>3</sup>

Estas reformas legales surgieron a partir del rechazo a la reforma constitucional presentada el 29 de abril del mismo año por el presidente de la República (el llamado “Plan A”), y que no alcanzó la mayoría calificada que exige la Constitución. Tanto la reforma constitucional como la reforma legal que está por publicarse son reformas hechas desde el poder con el evidente propósito de

---

<sup>3</sup> Los siguientes dos capítulos de esta obra analizan los problemas del proceso legislativo que culminó con la aprobación de la reforma electoral de 2023: Puente, Khemvirg, “El proceso legislativo para la aprobación del Plan B”; y Hernández Macías, Juan Luis, “La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023”.

desestructurar a las instituciones electorales. El embate contra el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como las autoridades electorales de las entidades federativas —organismos públicos locales electorales (OPLE) y tribunales estatales electorales (TEE)— pone en riesgo la realización de los próximos procesos electorales. Quienes suscribimos este texto no exageramos cuando decimos que lo que está en juego es la democracia en el país.

Para comprender los alcances de la reforma electoral de 2023, conviene hacer memoria. Desde 1977 hasta 2014 todas las reformas electorales habían sido precedidas por sendos procesos de discusión y participación de los partidos en la oposición y de amplios sectores de la sociedad civil. En este caso, México se enfrenta, como en 1946, a una ley hecha desde el poder, a espaldas de la sociedad y de las oposiciones, para consolidar y mantener al partido gobernante en el poder.

### III. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE ESTA OPINIÓN TÉCNICA

Quienes lean esta opinión técnica deben saber que cerramos la edición de esta obra a mediados del mes de febrero de 2023, en un contexto de enorme incertidumbre. En ese momento, era de esperarse que en los primeros días de febrero, recién inaugurado el período legislativo que corre del 1º de febrero al 30 de abril, se subiría al Pleno del Senado para ser votada. Esto, sin embargo, no sucedió durante la primera quincena de febrero. Al momento de finalizar estas líneas no tenemos certeza total sobre en qué condiciones el Senado aprobará la reforma.<sup>4</sup>

No es casualidad que durante todo el proceso legislativo se hayan generado enormes temores por el futuro de la democracia. Aunque tiene algunas bondades, la reforma electoral de 2023 se caracteriza por sus muchos problemas, muchos de los cuales se traducen en vulneraciones a las reglas y principios constitucionales. Ejemplo de ello son las dos interrogantes que están planteadas a lo largo de buena

---

<sup>4</sup> Las leyes quedaron aprobadas en el Senado (cámara colegisladora) en lo general desde el 15 de diciembre que cerró el período legislativo correspondiente al 1º de septiembre al 15 de diciembre. Sólo quedó pendiente la aprobación de las disposiciones relacionadas con las reglas para tomar en cuenta los votos de los partidos en coalición. Véase el detalle en el siguiente capítulo: Freidenberg, Flavia, “Partidos políticos: Problemas, reformas y pendientes”.

parte de los capítulos, especialmente en los últimos: ¿Cuáles son los problemas de constitucionalidad de la reforma electoral de 2023?<sup>5</sup> ¿Qué papel jugará la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el TEPJF y los tribunales de la jurisdicción del amparo frente a las seguras impugnaciones que se presentarán?<sup>6</sup>

A través de los 24 capítulos que conforman esta obra buscamos hacer un balance de los aspectos más relevantes y problemáticos de estas reformas. Los textos están organizados en los siguientes ocho apartados: 1) El procedimiento legislativo del Plan B, 2) INE: Autonomía, profesionalización y estructura central, 3) INE: estructura distrital y cuestiones operativas, 4) Partidos, fiscalización y sanciones, 5) Igualdad y derechos de participación política, 6) Federalismo electoral, 7) Justicia electoral y 8) Las inconstitucionalidades de la reforma.

Como no podía ser de otra forma, a tratarse de una reforma por demás compleja, algunos temas son estudiados con diferentes enfoques en dos o más capítulos de esta obra. Otros temas, desgraciadamente, no pudieron ser incluidos en la versión final de esta opinión técnica, o bien, fueron tratados de manera muy preliminar. Reconocemos estas limitaciones y nos excusamos por ello. Sin embargo, lo que nos alentó a no dilatar aún más la publicación de la opinión técnica fue el sentido de oportunidad. En todo caso, tenemos la seguridad de que habrá mejores momentos para publicaciones académicas más completas y exhaustivas, y que esta obra es un esfuerzo colectivo que apunta en esa dirección.

### *I. El procedimiento legislativo del Plan B*

La primera sección contiene dos capítulos que hablan del apresurado e inconstitucional proceso de aprobación de las dos iniciativas que dieron origen a la reforma electoral de 2023. Tanto Khemvirg Puente<sup>7</sup> como Juan Luis Hernández<sup>8</sup> coinciden al señalar que la forma tan atropellada y profundamente antidemocrática

---

<sup>5</sup> Véase, en particular, el siguiente capítulo: Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María, “La reforma electoral de 2023: el alud de inconstitucionalidades”.

<sup>6</sup> Véase el último capítulo: Martín Reyes, Javier, y Salazar Ugarte, Pedro, “¿Es posible impugnar la reforma electoral de 2023? El rompecabezas de la justicia electoral”.

<sup>7</sup> Puente, Khemvirg, “El proceso legislativo para la aprobación del Plan B”.

<sup>8</sup> Hernández Macías, Juan Luis, “La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023”.

en que el Congreso de la Unión aprobó el Plan B violenta nuestro orden constitucional. Puente detalla las fases del proceso legislativo y que, con la sola lectura del cronograma, se evidencia que se violó el proceso legislativo al anular el proceso de deliberación. Pareciera, dice Hernández, que en una tarde regresamos a los años setenta, cuando un Congreso hegemónico aprobaba una ley sin ningún respeto por el proceso legislativo. Coinciden ambos autores en que, sin pudor alguno, se echaron por la borda los avances del derecho parlamentario que garantizan los derechos de las minorías. En ese sentido, Hernández confía en que la Suprema Corte de Justicia pueda detener el atropello cometido por las mayorías parlamentarias del presente para mantener las garantías democráticas del futuro.

## *II. INE: Autonomía, profesionalización y estructura central*

La segunda sección se compone de cinco capítulos. En el primero, María Marván<sup>9</sup> identifica las disposiciones que de manera directa violan la autonomía constitucional del INE. Señala, entre otras cosas, que la reforma ordena decisiones que en teoría deberían corresponder al Consejo General Electoral y no al Poder Legislativo como, por ejemplo, el nombramiento y remoción del Secretario Ejecutivo o la reestructuración, por no decir desmantelamiento, del Servicio Profesional Electoral.

En el segundo, Mariano Sánchez Talanquer<sup>10</sup> advierte que la reforma puede desembocar en lo que llama un “autoritarismo competitivo”. Argumenta que el presidente ha puesto la democracia en riesgo con el apoyo cómplice de su partido y, en esta medida, denuncia la ilegitimidad de la reforma.

En el tercero, Guadalupe Salmorán<sup>11</sup> hace una detenida reflexión sobre los cambios que se proponen a la Secretaría Ejecutiva. Entre otras cosas, señala que hasta ahora la Secretaría ha sido una pieza clave, primero, en el diseño institucional del Instituto Federal Electoral (IFE), que posteriormente se retomó íntegramente el INE, y que vincula de manera orgánica al Consejo General con la Junta General Ejecutiva, órgano que se pretende desaparecer con la reforma.

---

<sup>9</sup> Marván Laborde, María, “Plan B: violaciones flagrantes a la autonomía constitucional”.

<sup>10</sup> Sánchez Talanquer, Mariano, “El ‘Plan B’ o el caballo de Troya”.

<sup>11</sup> Salmorán Villar, Guadalupe, “Los cambios a la Secretaría Ejecutiva del INE”.

En el cuarto capítulo de sección, Marco A. Zavala<sup>12</sup> hace un extenso artículo sobre el artículo décimo séptimo transitorio que destituye al actual Secretario Ejecutivo. En términos generales, considera esto una abierta inconstitucionalidad que transforma a la iniciativa de ley en un auténtico instrumento de agresión, que por ende carece de toda legitimidad.

En el quinto y último artículo de esta primera sección, Pilar Hernández<sup>13</sup> aborda la afectación de la reforma sobre el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) que está mandado desde la Constitución. Al respecto, señala que el SPEN ha sido desde 1990 hasta la fecha una de las garantías de la imparcialidad y profesionalismo en la organización de las elecciones.

### *III. INE: estructura distrital y cuestiones operativas*

La tercera parte, referida a los cambios propuestos a la estructura distrital y otras cuestiones operativas importantes se compone también de cinco artículos. René Miranda y Farah Munayer<sup>14</sup> analizan los cambios y riesgos que comprometen la integridad del padrón electoral y de la lista nominal. Entre otras cuestiones, enfatizan las preocupaciones que les genera el hecho de que se disminuyan los Módulos de Atención Ciudadana, esto es, los sitios a los que puede acudir la ciudadanía para obtener una credencial para votar que, en los hechos, ha funcionado como la cédula de identidad en México.

Camilo Saavedra<sup>15</sup> se ocupa de estudiar los cambios del Plan B a partir de la finalidad que expresamente señaló la exposición de motivos, esto es, el hecho de que es “necesario ahorrar por que el sistema electoral mexicano es muy caro”. El autor pone en perspectiva los costos del INE y los supuestos ahorros proyectados y, después de un balance, concluye que es muy alto el riesgo y los ahorros inciertos.

---

<sup>12</sup> Zavala A., Marco A., “Un transitorio ominoso”.

<sup>13</sup> Hernández, María del Pilar, “El Servicio Profesional Electoral Nacional: el último aliento de la legalidad democrática”.

<sup>14</sup> Miranda Jaimes, René y Munayer, Farah, “Plan B: el embate al padrón electoral y lista de votantes”.

<sup>15</sup> Saavedra Herrera, Camilo, “‘¿Y todo para qué?’ El riesgo de dismantelar al INE para ahorrar unos centavos”.

Por su parte, Libia Márquez<sup>16</sup> explica la trascendencia de la organización territorial del INE. En ese sentido, enfatiza que son las juntas distritales y locales las que organizan las elecciones y controlan la integridad de los procesos, por lo que destruir la organización territorial para ponerla en manos de trabajadores eventuales implicaría un rompimiento con el principio constitucional de certeza.

Lo anterior es complementado con el capítulo de Javier Aparicio<sup>17</sup>, quien aborda la importancia que tiene la integración y buen funcionamiento de las mesas directivas de casilla. Las elecciones libres, auténticas y periódicas son posibles gracias a la preparación de las personas que el día de la elección reciben nuestro voto y al final de la jornada abren las urnas para contarlo. En este sentido, vale la pena recordar que estas son personas que viven en el lugar en el que se instala la casilla, que se seleccionan al azar y que sobre sus hombros descansa la responsabilidad de cada una de las más de 150 mil casillas que deberán instalarse en el 2024.

Al final de esta sección, Rodrigo Morales<sup>18</sup> nos explica clara y brevemente por qué la logística de la elección está en riesgo. En ese sentido, enfatiza que “el día de la jornada electoral puede volverse una verdadera pesadilla”, pues “no sólo habrá problemas monumentales en la logística electoral” sino que, además, “el retroceso en la confianza ciudadana y los problemas políticos que esto conlleva serán de pronóstico reservado”.<sup>19</sup>

#### *IV. Partidos, fiscalización y sanciones*

En la cuarta sección nos ocupamos de las reformas a los partidos políticos y el sistema de partidos. A través de un conciso recorrido histórico, Gabriela Baena<sup>20</sup> explica cómo se ha transformado en México el financiamiento público a la política y cómo se vigila el gasto. Su análisis enfatiza, sobre todo, los procesos electorales y permite ver que financiamiento y fiscalización son dos caras de una misma moneda.

---

<sup>16</sup> Márquez Labastida, Libia, “El necesario despliegue territorial del INE: análisis de un desmantelamiento”.

<sup>17</sup> Aparicio Castillo, Francisco Javier, “Reforma electoral e integración de mesas directivas de casilla”.

<sup>18</sup> Morales M., Rodrigo, “Logística electoral en riesgo”.

<sup>19</sup> Morales M., Rodrigo, “Logística electoral en riesgo”.

<sup>20</sup> Baena, Gabriela, “Plan B: Impacto en el uso y vigilancia del dinero en la política”

Desde 1990 hasta la reforma de 2014 se venían fortaleciendo las capacidades institucionales para tener mecanismos robustos de fiscalización. La reforma electoral de 2023, sin embargo, rompe la institucionalización y debilita la posibilidad de fiscalizar el gasto de los partidos, lo que incide directamente en la equidad en la contienda. Se rompe, además, con la autonomía de los institutos electorales locales, en la medida en que la LEGIPE establece normas que regulan la organización de la fiscalización de los recursos locales.

En el mismo sentido, el capítulo que nos presenta Diana García<sup>21</sup> da cuenta del debilitamiento del sistema de sanciones. La autora señala que las modificaciones de la reforma electoral repercutirán en el incremento de ilegalidades por parte de partidos y candidatos, la disminución del esquema de transparencia y rendición de cuentas de los partidos frente a la ciudadanía y el rompimiento de la equidad que garantiza elecciones libres y competidas. En ese sentido, vale la pena recordar que las reformas de 1996 y 2007 tuvieron como una de sus preocupaciones centrales la equidad en la contienda para garantizar la auténtica competitividad del sistema electoral.

El capítulo que nos presenta Flavia Freidenberg<sup>22</sup> es de carácter más general. Identifica cinco ámbitos de la reforma electoral de 2023 que inciden directamente en la vida partidista: i) las normas relacionadas con la creación y la permanencia de los partidos políticos, ii) la regulación sobre la vida interna de los partidos y su autonomía organizativa, iii) el régimen coaliciones y, especialmente, el polémico tema de la “transferencia de votos”, iv) los cambios en los criterios relacionados con las sanciones en los registros de las candidaturas y v) la posibilidad de retener el dinero que los partidos no gasten en un año fiscal. En términos generales, puede afirmarse que todos estos cambios favorecen a los partidos existentes, pero que también perjudican a la representación porque cierran el sistema de partidos y debilitan a la autoridad electoral y, en última instancia, afectan severamente las condiciones de la competencia.

---

<sup>21</sup> García Angeles, Diana, “Una reforma benevolente con las ilegalidades: los cambios al sistema de sanciones que propone el Plan B de la reforma electoral”.

<sup>22</sup> Freidenberg, Flavia, “Partidos políticos: Problemas, reformas y pendientes”.



## *V. Igualdad y derechos de participación política*

La sección quinta tiene cuatro artículos diferentes. Karolina Gilas<sup>23</sup> se ocupa del estudio de la regulación de la paridad y otras cuotas (etnia y edad) en la presentación de candidaturas, que obliga a partidos políticos y coaliciones a tomar en cuenta a grupos de la población que tradicionalmente han sido subrepresentados. La autora muestra que la reforma reduce los márgenes de actuación de la autoridad y, al mismo tiempo, flexibiliza las condiciones de tal manera que terminan reduciéndose y no ampliándose las medidas para mejorar la inclusión.

El capítulo que nos presentan en coautoría Erika Bárcena, Paulina Barrera y Uriel Carrillo<sup>24</sup> también aborda los mecanismos de inclusión de los grupos considerados vulnerables, con especial énfasis en la forma en la que se regulan las acciones afirmativas. Estos autores coinciden con Gilas en su alerta consistente en que la reforma puede disminuir y no ampliar los procesos de inclusión de personas que pertenecen a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

El capítulo de Yuri Beltrán<sup>25</sup> analiza las reformas introducidas al voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Sobre este tema, el autor señala su preocupación por la intromisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los procesos electorales, así como el hecho de que el Poder Ejecutivo podrá manejar el padrón de los mexicanos en el extranjero a través del proceso de credencialización. Beltrán también cuestiona también la posibilidad de aceptar el pasaporte como identificación sustituta para votar, pues con ello se debilita el control de las listas nominales. Señala, asimismo, que la reforma electoral no establece aspectos clave para la recepción de votos en los consulados, tales como el procedimiento de conformación de las mesas de casilla, el manejo de los paquetes electorales o la autoridad encargada de los recuentos en los consulados sin representantes de los partidos. Alega, en suma, que con la reforma podrían privar el manejo partidario y la discrecionalidad por encima de la imparcialidad y la certeza.

---

<sup>23</sup> Gilas, Karolina, "Paridad y representación en la reforma electoral de 2022".

<sup>24</sup> Bárcena Arévalo, Érika; Barrera Rosales, Paulina, y Carrillo Altamirano, Uriel, "La inclusión para después: opinión sobre las acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad".

<sup>25</sup> Beltrán, Yuri, "El voto extraterritorial en la reforma electoral".

Por último, Diego Forcada<sup>26</sup> nos presenta un artículo dedicado al tema de las disposiciones legales para la reelección continua de los legisladores. Señala los problemas de las leyes vigentes y nos hace ver que la reforma no atiende ninguno de estos problemas.

#### *VI. Federalismo electoral*

La sexta sección de esta obra está conformada por un largo, detallado y exhaustivo capítulo escrito por Paula Ramírez.<sup>27</sup> La autora describe de manera detallada las funciones electorales que está poniendo en riesgo la reforma electoral, tanto del INE como de los OPLE. Además, deja en evidencia que se incrementan las transgresiones de la autoridad nacional sobre la autonomía de las 32 instituciones locales. Este trabajo confirma, por tanto, que la reforma electoral de 2023 apuesta por un sistema electoral centralizado que disminuye el poder de las entidades. Es, para decirlo pronto, una reforma anti federalista.

#### *VII. Justicia electoral*

Tenemos después la séptima sección dedicada a la justicia electoral, conformada por dos capítulos. En el primero, de Javier Martín Reyes y Juan Jesús Garza Onofre,<sup>28</sup> se aborda el complicado tema de la presidencia del TEPJF. Los autores enfatizan que aparentemente la reforma aborda un vacío legal relacionado con el procedimiento legal para la remoción de la presidencia del Tribunal, que tantos problemas y crisis ha generado para la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Sin embargo, las deficiencias de la regulación establecida por la reforma electoral hacen que estemos frente a un procedimiento que está lejos de prevenir futuras crisis en el Tribunal porque la nueva ley también privilegia la discrecionalidad y puede conducirnos a escenarios de inestabilidad política.

---

<sup>26</sup> Forcada Gallardo, “Regulación jurídica de la reelección”.

<sup>27</sup> Ramírez Höhne, Paula “¿Adiós a las elecciones auténticas?”.

<sup>28</sup> Martín Reyes, Javier, y Garza Onofre, Juan Jesús, “De la laguna a la arbitrariedad: la elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral”.

En el segundo capítulo, Armando Maitret<sup>29</sup> hace una revisión de la nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En ese sentido, señala que eran muchas las voces que habían reclamado la necesaria revisión de dicha ley, y considera que es un acierto la reducción del número de los medios de impugnación. Sin embargo, también expresa preocupaciones relacionadas con la reforma electoral de 2023. Por ejemplo, señala que es problemático obligar a los jueces electorales a suplir la deficiencia de la queja en las impugnaciones presentadas por los partidos políticos, pues se trata a éstos como entes débiles y vulnerables y no como las instituciones enormemente poderosas y con recursos más que suficientes como para que puedan defenderse por sí mismos. Los partidos no son criaturas indefensas ni menores de edad.

#### *VIII. Las inconstitucionalidades de la reforma*

En la octava, nuestra última sección, contamos con dos capítulos. El primero, escrito por quienes coordinamos esta obra,<sup>30</sup> se hace un breve recuento de algunas de los principales problemas de inconstitucionalidad que contiene la reforma electoral de 2023. El segundo, escrito en coautoría por Javier Martín Reyes y Pedro Salazar Ugarte<sup>31</sup>, dibuja un mapa de lo que podrían ser las distintas rutas impugnativas para controvertir judicialmente el llamado Plan B. En este sentido, los autores señalan que es previsible que se presente una importante cantidad de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, juicios de amparo y juicios electorales que tendrán que ser resueltos por una multiplicidad de órganos: la SCJN, el TEPJF, los juzgados de distrito y los tribunales colegiados de circuito.

#### IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como podrán constatar quienes lean los capítulos de esta obra, en esta opinión técnica conviven una enorme diversidad de visiones, formaciones y aproximaciones

---

<sup>29</sup> Maitret, Armando, “La ley de medios de impugnación en el Plan B de reforma electoral”.

<sup>30</sup> Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María, “La reforma electoral de 2023: el alud de inconstitucionalidades”.

<sup>31</sup> Martín Reyes, Javier, y Salazar Ugarte, Pedro, “¿Es posible impugnar la reforma electoral de 2023? El rompecabezas de la justicia electoral”.

a un mismo fenómeno de enorme relevancia jurídica. Aunque hay enormes coincidencias en muchos de los aspectos más fundamentales de la reforma electoral de 2023, lo cierto es que también hay contrapuntos. Como coordinadores de esta publicación, nos hemos limitado a convocar a un grupo plural e interdisciplinario de personas académicas y expertas en la materia electoral, a fin de que pudieran exponer, con toda libertad, sus puntos de vista sobre una de las más trascendentales reformas para la democracia mexicana.

En ese sentido, no nos queda sino agradecer a todas y cada una de las personas autoras por aceptar la invitación a participar en esta obra y por entregar sus trabajos en plazos brevísimos. Estamos seguros de que, con su mirada analítica, los trabajos aquí presentados brindarán mucha claridad a una reforma electoral caracterizada por la incertidumbre.

Asimismo, queremos hacer un amplio reconocimiento a Uriel Carrillo Altamirano por todo el trabajo que ha dedicado a la organización y revisión de los textos. Ha empeñado muchas horas en la gestión de los requisitos que nos solicita la Secretaría Técnica del IIJ-UNAM para facilitarnos el trabajo a nosotros y a todas las personas autores de esta opinión técnica. A Uriel no nos queda sino reiterarle nuestro más profundo agradecimiento, así como a Nuria González Martín, quien con tanto vigor y eficacia coordina la Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, en la cual se publica la presente obra.

## II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL PLAN B

## II. EL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DEL “PLAN B”

Khemvirg PUENTE<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

El estado constitucional democrático tiene como principio básico el respeto al estado de derecho. El cumplimiento de la Constitución y las normas vigentes, así como la separación de poderes, son elementos fundamentales para el respeto de las libertades, los derechos humanos y la preservación de la democracia constitucional.

El proceso de creación o modificación de normas está regido por un entramado legal que se expone de forma detallada en la Constitución y se regula mediante los reglamentos vigentes del congreso y sus cámaras, e incluso por fuentes no formales de la práctica parlamentaria. En un régimen democrático, dicho proceso legislativo debe ser congruente con los principios de respeto a la voluntad popular mediante la justa proporcionalidad en la integración del poder legislativo, apertura de los procesos internos al escrutinio público, la participación de la sociedad y el respeto al principio de máxima publicidad en cada una de las etapas del proceso.

En este texto se describe el proceso legislativo llevado a cabo para la aprobación del proyecto de decreto que reformó diversas disposiciones en leyes secundarias en materia electoral en ambas cámaras del congreso mexicano conocidas como el “plan B”. Se exponen algunas de las debilidades normativas y la ausencia de los mejores estándares de deliberación parlamentaria que se evidenciaron con la aprobación de dichas reformas en dicho procedimiento.

---

<sup>1</sup> Khemvirg Puente es Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México. Actualmente es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8885-0880>

## II. EL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO

Las normas del procedimiento para la creación y reforma a las leyes se han modificado como consecuencia de las transformaciones de la sociedad misma. En México el tránsito a la democracia significó también una reinvencción del marco jurídico del congreso y de las relaciones entre poderes.

Una vez que la pluralidad política se consolidó en la integración de las cámaras del congreso a partir de 1997, también se modificaron procedimientos internos y se avanzó hacia la institucionalización de la actividad parlamentaria, incluido el proceso de reforma y creación de leyes, pero no limitado a éste.

El procedimiento legislativo es una “serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de reformar, adicionar, derogar, abrogar, elaborar, aprobar o expedir una ley o decreto”<sup>2</sup>. De acuerdo con la Constitución y la práctica parlamentaria, dicho procedimiento comprende las etapas de a) iniciativa; b) discusión; c) aprobación o rechazo; d) sanción, promulgación y publicación; e) inicio de vigencia. En el caso de México, las primeras cuatro primeras etapas se encuentran descritas en los artículos 71 y 72 constitucionales y los reglamentos que rigen la vida interna del congreso y sus cámaras<sup>3</sup>.

Es relevante que en el texto constitucional se prevé no solo la discusión sucesiva en las cámaras sino que se obliga a observar la ley del congreso y sus reglamentos<sup>4</sup>. Algunos de los escenarios que prevé la Constitución, en su artículo 72, una vez que se ha puesto a discusión un proyecto son los siguientes:

1. Que se apruebe sucesivamente en la cámara de origen y la revisora, de esa forma se turna al ejecutivo para su sanción y, en su caso, publicación<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Garita Alonso, Arturo, *La función legislativa en el Senado de la República*, México, Senado de la República, 2022, p. 458.

<sup>3</sup> En el artículo 71 se reconoce el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la república, a diputados y senadores del congreso federal, a las legislaturas de los estados y a ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

<sup>4</sup> “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones” (artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

<sup>5</sup> El Ejecutivo cuenta con treinta días para realizar observaciones y, de ser así, devolverlo completa o parcialmente a la cámara de origen. En cuyo caso deberá ser aprobado por dos terceras partes en ambas cámaras para superar el veto presidencial.

2. Si el proyecto se desecha en parte o es modificado por la cámara revisora, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o modificado. En caso de aprobación, se turna al ejecutivo. Si las modificaciones no son aprobadas en la cámara de origen, vuelven a la revisora y en caso de insistir en el rechazo, el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.<sup>6</sup>

Algunas de las condiciones de la institucionalización de las legislaturas democráticas es que cuenten con autonomía política y técnica, cuerpos de apoyo profesionalizados, pero también que la opinión de sus comisiones legislativas sea necesaria para la aprobación de cualquier proyecto de ley, y que el procedimiento de creación o reforma de disposiciones legales tenga un criterio de universalidad, es decir, que los trámites no sean discrecionales ni que dependan de coyuntura, de la voluntad de sus líderes o de la correlación de fuerzas en su interior.

El proceso legislativo<sup>7</sup> incluye una serie de procedimientos específicos para la aprobación de proyectos: es el mecanismo que permite que la voluntad popular se traduzca en leyes que serán obligatorias en una sociedad determinada. Por tanto, la calidad del proceso de aprobación de dichas normas debe cumplir los más estrictos estándares de un régimen democrático. Como se ha mencionado antes: pluralidad en su análisis y deliberación, apertura y participación del público, y cumplimiento de las reglas y prácticas usuales de los procedimientos internos.

Un buen procedimiento legislativo debe permitir que todas las personas integrantes del poder legislativo y la sociedad misma tengan la oportunidad de conocer el proyecto, suficiente tiempo para su análisis, recibir retroalimentación del público y de personas interesadas o expertas, participar en las distintas etapas de la discusión y que la voz y el voto de los legisladores sean respetados. Cuando el procedimiento no cumple con estos mínimos estándares el pacto fundamental del modelo de representación política se quiebra.

---

<sup>6</sup> Las cámaras podrían acordar que se expida la ley solo con los artículos aprobados.

<sup>7</sup> Hay quienes prefieren el término “procedimiento” para referirse a este proceso, adoptando el modelo de la escuela italiana del derecho parlamentario y el enfoque del derecho administrativo. Ver García Martínez, Ma. Asunción (1987) *El procedimiento legislativo*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.



La propia Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha resuelto en diversas acciones de inconstitucionalidad<sup>8</sup> que la base del principio democrático debe cumplirse con ciertos estándares, y que las violaciones al procedimiento de creación de leyes es trascendente cuando incide en la calidad de la decisión si no se satisfacen parámetros como el siguiente:

- a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. Esto otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
- b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas
- c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.<sup>9</sup>

En síntesis, el procedimiento legislativo no incluye únicamente una serie de pasos que se cumplen previo a la sanción de la creación o modificación de leyes, sino que éste debe ser ejecutado bajo principios democráticos que incluyen el respeto a la voluntad popular en voz de las mayorías y minorías, la máxima publicidad de los contenidos del asunto a debate y la apertura y amplia participación

---

<sup>8</sup> AI 52/2006, 107/2008, 126/2008, 9/2005, 129/2005, 42/2009, por mencionar algunas.

<sup>9</sup> Una tesis jurisprudencial 37/2009 a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 mediante la cual se concluye que la dispensa de trámites en el proceso legislativo no se convalida por la votación de la mayoría o unanimidad de los integrantes de la legislatura. “La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo” No. Registro: 167,520 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIX, abril de 2009 Tesis: P./J. 37/2009 Página: 1110. En dicho caso, la Corte determinó que el poder legislativo no cumplió con el principio democrático y, por tanto, se declaró la inconstitucionalidad de la ley.

de actores en el proceso. De lo contrario, se atenta contra los principios que dan sentido a la representación parlamentaria.

### III. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL “PLAN B”

Se conoce como “Plan B” al conjunto de reformas a diversas leyes secundarias para modificar el sistema electoral impulsado por el presidente de la república mediante dos iniciativas que tuvieron un trámite legislativo expedito que impidió la deliberación, el análisis y la publicidad necesarias en un régimen democrático. Aquí se describe en términos generales cómo se dio trámite legislativo a dichas iniciativas.

#### *I. Iniciativa*

Una vez que fracasó la propuesta de reforma constitucional propuesta por el presidente de la república para modificar el sistema electoral mexicano por no alcanzar las dos terceras partes de la cámara de origen, el presidente anunció que presentaría un paquete de reformas secundarias cuya aprobación no requiere de los votos de la oposición debido a que su partido y su coalición de apoyo legislativo cuenta con mayoría absoluta en ambas cámaras.

El 6 de diciembre se publicó en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados las iniciativas con proyectos de decretos por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (el primer proyecto) y otra que modifica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (segundo proyecto). Una vez recibida la primera, el presidente de la mesa directiva turnó a las comisiones unidad de Gobernación y Población, y Transparencia y Anticorrupción, para su dictamen; mientras que el segundo

proyecto se turnó a las comisiones de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población y de Justicia, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública<sup>10</sup>.

En virtud de que la coalición legislativa buscaba aprobar dichas iniciativas antes de la conclusión del período de sesiones, ese mismo día se presentó la misma iniciativa, casi con las mismas palabras, pero firmada ahora por diputadas y diputados de MORENA. Esto se hizo con la finalidad de que, al presentarla, se solicitara la dispensa de trámites, entre ellos que no se turnara a comisiones. Esto puede suceder en iniciativas de diputadas y diputados, ya que las iniciativas del ejecutivo, legislaturas locales o de grupos parlamentarios deben turnarse “desde luego” a comisiones. De igual forma, MORENA presentó como propia la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, aunque con algunos ajustes menores. En su presentación, la diputada Graciela Sánchez Ortiz de MORENA argumentó a favor de las mismas y realizó un suscinto resumen de las mismas. En su intervención, concluyó:

Se trata de diversas iniciativas de vanguardia de nuestro presidente de la República, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, que hacemos nuestra, porque está a la altura de las circunstancias con austeridad republicana, con asidero constitucional y por que es viable y posible para México.

Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca (Diario de los Debates, Cámara de Diputados, Año II, primer período, 6 diciembre de 2022, p. 41).

---

<sup>10</sup> Dichas iniciativas no fueron dictaminadas y quedarán en el expediente como “congeladas” ya que el asunto ya fue resuelto en la cámara mediante la aprobación de otras iniciativas en sus mismos términos.

## II. Discusión

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados concedió la solicitud de votar para dispensar de trámites y someter de inmediato a discusión y votación ambos proyectos. Los diputados Humberto Aguilar (PAN), Salomón Chertorivski (MC), Miguel Ángel Torres Rosales (PRD), Jaime Bueno Zertuche (PRI) presentaron mociones suspensivas del trámite de urgente y obvia resolución para que las iniciativas fueran turnadas a comisiones para un estudio y análisis exhaustivo. Todas las mociones fueron rechazadas en votación económica y se inició el debate de las mismas en el pleno sin contar con un dictamen de comisiones.

A pesar de contar con una comisión *ad hoc* para dictaminar el proyecto de reforma electoral, ésta no fue requerida para dictaminar el proyecto. El 23 de septiembre de 2021, mediante una reforma a la ley del Congreso que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de ese mismo año, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados habían acordado la creación de una comisión ordinaria (con capacidad de dictaminar proyectos) que se denominaría “Comisión de Reforma Política-Electoral” y que estaría presidida por una persona legisladora del partido en el gobierno<sup>11</sup>. Su objetivo era justamente conocer el proyecto de reforma electoral e iniciar los trabajos para la deliberación y análisis.

Como se observa en el cuadro 1, el mismo día en que inició el trámite legislativo fue aprobado en la cámara de origen sin dictamen y turnado a la colegisladora. Según los registros oficiales, una semana más tarde fue recibida formalmente en la Cámara de Senadores como revisora. Sin embargo, ambas minutas fueron realmente recibidas el 7 de diciembre y un día después fueron turnadas de inmediato a comisiones para la elaboración del dictamen correspondiente. Ahí sí hubo dictamen, aunque no deliberación, ni escrutinio público ni análisis abierto sobre sus contenidos.

---

<sup>11</sup> En el proyecto de reforma, los coordinadores de los grupos parlamentarios coinciden en que “El constante cambio en el número de comisiones de la Cámara de Diputados, a lo largo de las últimas legislaturas, ha obedecido al momento político de cada una de ellas, a las necesidades propias para el desarrollo de las facultades constitucionales de la Cámara, así como a los acuerdos alcanzados por los grupos parlamentarios para eficientar los trabajos del Poder Legislativo”.

CUADRO 1. TRÁMITES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (PLAN B)<sup>12</sup>

No.	<i>Estatus</i>	<i>Fecha</i>
1	Presentado en origen	06/12/2022
2	Sin turno a comisión(es) - aprobado en origen	06/12/2022
3	Turnado a revisora	06/12/2022
4	Minuta recibida en revisora	13/12/2022
5	Pendiente en comisión(es) de revisora	13/12/2022
6	Aprobado en comisión(es) revisora	12/12/2022
7	Dictamen presentado en pleno de revisora	13/12/2022
8	De primera lectura en revisora	13/12/2022
9	Dictamen a discusión en revisora	14/12/2022
10	Aprobado con modificaciones en revisora	14/12/2022
11	Devuelto a origen	14/12/2022
12	Minuta recibida en origen	15/12/2022
13	Sin turno a comisión(es) - modificaciones aprobadas	15/12/2022
14	Turnado al ejecutivo	15/12/2022
15	Publicado en D.O.F.	27/12/2022

Los documentos que suman más de 250 páginas fueron publicitados en el portal oficial del Senado de la República, mientras las comisiones elaboraban el

<sup>12</sup> Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Enlace: [sil.gobernacion.gob.mx](http://sil.gobernacion.gob.mx)

dictamen. No obstante, no hubo ningún tipo de proceso de consulta ni mucho menos sesiones de análisis de las minutas<sup>13</sup>.

El dictamen fue listado en el orden del día de la sesión del pleno del Senado del 14 de diciembre de 2022. Al inicio de dicha sesión, la senadora Beatriz Paredes (PRI) solicitó el uso de la palabra para leer un documento donde enlistó una serie de irregularidades en el atropellado proceso de aprobación de dichas iniciativas y propuso se retirara del orden del día la discusión del dictamen. En ese documento leído por Paredes, suscrito también por Miguel Ángel Osorio Chong (PRI) y al que se sumaron Dante Delgado (MC), Germán Martínez (Grupo Plural), Miguel Ángel Mancera (PRD), Julen Rementería (PAN) e incluso el propio coordinador de la mayoría Ricardo Monreal (MORENA), se presentó una relatoría donde, en síntesis, se afirma que las iniciativas no fueron publicadas en sus términos en la gaceta de la Cámara de Diputados y que éstas sufrieron modificaciones sin que se haya dado cuenta al pleno:

Puedo asegurar que, al momento de aprobarse la dispensa de trámites para autorizar la discusión sin dictamen de la iniciativa del grupo parlamentario del Partido Morena, lo que aparecía en el sitio de internet de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara era la iniciativa que había sido publicada horas antes.

Es altamente probable que, al tomarse la votación en lo general y de los artículos no impugnados en la Gaceta Parlamentaria 6169-C, seguía apareciendo la iniciativa del Partido Morena sin los cambios a los que de manera genérica había hecho referencia la Diputada Sánchez Ortiz al iniciar su presentación.

Lo que ocurrió en algún momento de la sesión fue la sustitución de la Gaceta Parlamentaria 6169-C, con el fin de publicar la segunda versión de la iniciativa del Partido Morena, con los cambios que la Diputada Sánchez Ortiz refirió de manera genérica, pero esto no estaba realizado en el momento en que se dio la votación.

De los hechos antes señalados, y a partir de los datos que pudimos obtener, tengo la conclusión de que los cambios introducidos en la iniciativa del Partido Morena

---

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, Minuta Proyecto de 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 se Expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-13-1/assets/documentos/Minuta\\_Ley\\_Gral\\_Instituciones\\_y\\_Procedimientos\\_Electorales.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-13-1/assets/documentos/Minuta_Ley_Gral_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales.pdf)

entre las 22:00 y las 23:00 horas no fueron informados al Pleno de la Cámara de Diputados, textualmente, 'por lo que no pueden ser considerados como aprobados por el Pleno; en todo caso, es un vicio muy grave de origen y, si se pretende que se voten por esta alta representación, estaremos incurriendo en una ilegalidad, como incurrió la Cámara de Diputados'.

Lo que el Pleno tenía a la vista cuando dispensó el trámite, y muy probablemente cuando se tomó la votación en lo general, era la iniciativa que aparecía en la Gaceta Parlamentaria original.

Esto se traduce de una grave violación al procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados, que, como ya lo dije, vicia de origen la minuta turnada a este Senado de la República.<sup>14</sup>

Ante la solicitud de las y los legisladores de oposición, el presidente del Senado y senador de MORENA, Alejandro Armenta respondió al pleno que

Si la Cámara de Diputados incurrió en irregularidades en la tramitación de algunos de los proyectos legislativos de la reforma electoral en su fase de origen, esas irregularidades deberán impugnarse a través de los medios de control que debe llevarse ante la autoridad jurisdiccional, y dichos medios de control legal o constitucional deben de ser invocados y tramitados por quienes tengan el interés jurídico para ello <sup>15</sup>

De tal forma que el presidente del Senado no obsequió la solicitud de frenar el trámite legislativo y la única posibilidad que ofreció fue que los senadores inconformes con el procedimiento legislativo presentaran mociones suspensivas ante el pleno.

Posteriormente, el presidente en turno del Senado Eruviel Ávila (PRI) informó que no se observaría estrictamente lo establecido en el Reglamento del Senado, sino que

Para el trámite de estos proyectos, la Mesa Directiva acordó un formato especial en cuanto a la presentación y la fijación de posiciones por los grupos parlamentarias. Esas dos etapas serán de manera conjunta para ambos dictámenes; es decir, para

---

<sup>14</sup> Diario de los Debates, Cámara de Senadores, LXV Legislatura, Año II, primer período, 14 de diciembre de 2022, sesión número 39.

<sup>15</sup> *Idem*

la presentación habrá una intervención, de manera conjunta, de los dos dictámenes por las comisiones, hasta por cinco minutos cada una.<sup>16</sup>

Y posteriormente se debatiría por separado ambos dictámenes de ambos proyectos y se votarían en lo general y particular por separado. Como se observa en los cuadros 1 y 2, ambos proyectos fueron aprobados con modificaciones en la cámara revisora y devueltos a la cámara de origen en la misma fecha.

CUADRO 2. TRÁMITES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (PLAN B)<sup>17</sup>

No.	<i>Estatus</i>	<i>Fecha</i>
1	Presentado en origen	06/12/2022
2	Sin turno a comisión(es) - aprobado en origen	06/12/2022
3	Turnado a revisora	06/12/2022
4	Minuta recibida en revisora	13/12/2022
5	Pendiente en comisión(es) de revisora	13/12/2022
6	Aprobado en comisión(es) revisora	12/12/2022
7	Dictamen presentado en pleno de revisora	13/12/2022
8	De primera lectura en revisora	13/12/2022
9	Dictamen a discusión en revisora	14/12/2022
10	Aprobado con modificaciones en revisora	14/12/2022
11	Devuelto a origen	14/12/2022
12	Minuta recibida en origen	15/12/2022

<sup>16</sup> *Idem*

<sup>17</sup> Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Enlace: [sil.gobernacion.gob.mx](http://sil.gobernacion.gob.mx) [Consulta: jueves 16 de febrero de 2023].



13	Sin turno a comisión(es) - modificaciones desechadas	15/12/2022
14	Devuelto a revisora	15/12/2022
15	Minuta recibida en revisora	01/02/2023
16	Pendiente en comisión(es) de revisora	01/02/2023

### *III. Aprobación o resolución*

Como se observó en el cuadro 2, la primera y segunda lecturas se dispensaron en ambos dictámenes y se inició la discusión. Se presentaron seis votos particulares en el dictamen de ley general de comunicación social y de la ley general de responsabilidades administrativas (Claudia Ruiz Massieu, Damian Zepeda, Indira Rosales, Miguel Ángel Mancera, Noé Castañón y Claudia Anaya, todos de oposición), mientras que se registraron nueve votos particulares en la discusión del dictamen con proyecto de reforma del segundo bloque del plan B (Claudia Ruiz Massieu, Damián Zepeda, Indira Rosales, Miguel Ángel Mancera, Noé Castañón, Josefina Vázquez Mota, José Alfredo Botello, Claudia Anaya y Ricardo Monreal Ávila, tanto de la oposición como de la coalición legislativa del gobierno). Asimismo, en el primer paquete se presentó una moción suspensiva a nombre de senadores del PAN que no fue admitida a discusión. 22 senadores presentaron reservas al dictamen y con 66 votos a favor y 50 en contra se aprobó en lo general este primer dictamen (ley de comunicación social y de responsabilidades administrativas), mientras que en el segundo dictamen se presentaron tres mociones suspensivas que fueron rechazadas, y cincuenta y ocho senadores presentaron reservas al dictamen, al final del debate se aprobó el dictamen con 69 votos a favor y 53 en contra.

El proceso legislativo en el ámbito del Congreso concluyó el mismo 15 de diciembre cuando el primer paquete de reformas fue aprobado en la cámara de origen con las modificaciones realizadas el día previo por el Senado. Ese primer proyecto fue enviado al ejecutivo que lo publicó el 27 de diciembre en el Diario Oficial

de la Federación<sup>18</sup>. Sin embargo, como se observa en el cuadro 2, el trámite del segundo proyecto no aceptó las modificaciones<sup>19</sup> y devolvió la minuta al Senado, que al haber cerrado su período ordinario de sesiones, estuvo impedido de aprobar nuevamente el proyecto, aunque se espera sea aprobado sin modificaciones en las primeras semanas del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo.

#### IV. CONCLUSIONES

Como se ha afirmado antes, el estado constitucional democrático tiene como principio básico el respeto al cumplimiento de estándares básicos de deliberación de las transformaciones normativas, principalmente las que se refieren a las reglas de acceso y ejercicio del poder. Cuando el proceso legislativo no cumple con alguno de los tres principios básicos, como el respeto a la voz y voto de los representantes electos del pueblo sin importar que pertenezcan a un partido mayoritario o minoritario, se fractura el propio modelo de representación democrática. Adicionalmente, en el caso de la aprobación del “plan B” se omitieron dos elementos fundamentales del proceso democrático: primero, la apertura al escrutinio y participación del público e incluso de las propias personas legisladoras para que éstas contaran con más y mejores elementos para discutir el contenido de los proyectos, ya que la premura con que se legisló fue el principal obstáculo para que se diera el trámite debido y el trabajo al que deben estar orientadas las comisiones legislativas; y segundo, la opacidad del proceso ya que, como se evidenció, si bien

---

<sup>18</sup> El Instituto Nacional Electoral y los partidos de oposición ya presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas por considerar que los cambios afectan negativamente la autonomía de la autoridad electoral y favorecen que los servidores públicos y funcionarios en general empleen recursos públicos para promover su imagen, lo cual está prohibido por la Constitución. Según el periódico El Universal, al 19 de febrero de 2023 ya se acumulaban 78 recursos legales (47 acciones de inconstitucionalidad y 31 controversias constitucionales) en contra de ese primer decreto. Ver <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/llegan-79-recursos-contr-plan-b-scn> [Acceso: 19 de febrero de 2023].

<sup>19</sup> Se trata de una consecuencia de las modificaciones que generaron, principalmente la creación de la “cláusula de vida eterna” como se conoce la redacción del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales mediante la cual se distribuyen los votos entre los partidos que participen en una alianza electoral con una candidatura común. Con ella, los partidos con menor presencia electoral podrían subsistir indefinidamente.

los proyectos originales se publicaron en la gaceta parlamentaria de las cámaras, las iniciativas sufrieron modificaciones en el transcurso del debate y, al haberle dispensado todos los trámites de lectura, se omitió tener versiones actualizadas de los proyectos.

Dichas faltas sí constituyen una violación al proceso democrático e impactan la legitimidad que deben tener las reglas electorales. A pesar de que las reformas hayan sido aprobadas por una mayoría legitimada para ello, la prisa y superficialidad que caracterizaron el proceso legislativo de aprobación del “plan B” contribuyen directamente al debilitamiento de las instituciones democráticas, del poder legislativo y de la legitimidad parlamentaria.

## II. LA LEGISLATURA A EXAMEN: ANÁLISIS DEL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA ELECTORAL 2022-2023

Juan Luis HERNÁNDEZ MACÍAS<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN: UNA MIRADA AL PASADO

Es México, 1970: un hombre en traje y corbata sube a la tribuna de la Cámara de Diputados, acomoda el micrófono y —como si estuviera en la plaza pública de su distrito electoral— aventura un discurso emotivo y conmovedor que precede a los aplausos y porras de sus compañeros de partido y a los vituperios e imprecaciones de la casi insignificante oposición. Al día siguiente, las primeras planas de los periódicos rezan: “Diputados aprueban trascendentes reformas”.

El diputado en cuestión duerme tranquilo: su discurso, vociferado en el tono revolucionario de la época, lleno de adjetivos y apelaciones sentimentales, repleto de promesas y esperanzas a un futuro más prometedor, ha convencido a la Cámara de apoyar su iniciativa de reforma. La nación entera ha sido testigo de un proceso de reformas en el que los representantes se dijeron de todo ante el estrado más importante de la soberanía nacional. Los votos, como haya sido, se consiguieron.

Pocas son las notas distintivas y relevantes que de esta tradición decimonónica de hacer las leyes quedan hasta nuestros días. Si bien la parodia o la sátira política se siguen alimentando de postales como la anterior para las portadas de los diarios o de prestigiosos libros académicos alrededor del mundo, existe suficiente consenso académico alrededor de la idea de que la verdadera deliberación legislativa sucede en estadios anteriores y muy diferentes a esas discusiones eternas y acaloradas en las sedes parlamentarias.

Hoy los procesos legislativos se encuentran profundamente reglamentados tanto en democracias parlamentarias como presidencialistas, y ello se explica mayormente a partir de conquistas que oposiciones y partidos minoritarios han venido ganando al pasar de las décadas. Esto otorga garantías a esas minorías que

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato y Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia. Autor del libro *La Suprema Corte y el Constitucionalismo Dialógico*, Tirant lo Blanch, 2019. j.hernandezmacias@columbia.edu ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8831-2900>

solían ser defraudadas en los procesos legislativos, en los cuales no solo carecían de control sobre la decisión de fondo final, sino sobre las formalidades que debían seguirse en los mismos.

Muy lejos quedó la noción de que los procesos legislativos son una serie de reglas y pasos que deben seguirse, uno por uno, para llegar a la conclusión de la emisión de las normas que regulan la vida de las personas en democracia. O quizás, dicho de una mejor forma, lejos quedó la noción de que estos pasos no tienen un valor moral y epistémico en sí mismos, como si fueran simples prerrequisitos para colmar un trámite burocrático que está previsto en una Constitución.

El propósito de este ensayo es, en primer lugar, repasar los criterios aplicables para tener por colmada la validez de un proceso legislativo en México. Como se verá más adelante, en el último par de décadas tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sido muy claros en su intento de dotar de significado moral los pasos a seguir en la creación legislativa de nuestro país.

Así, a partir de dicho análisis, el segundo paso de este ensayo es analizar la reforma electoral 2022-2023 o, como se le ha conocido en la discusión pública, el “Plan B” de la reforma electoral, a luz de estos criterios. Me refiero en particular a las reformas aprobadas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas y la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Adelanto la conclusión: el Congreso de la Unión ha fallado en su intento de colmar el proceso legislativo que —de conformidad con la interpretación de la Suprema Corte— debe ser uno auténticamente deliberativo.

## II. EL VALOR MORAL DEL PROCESO LEGISLATIVO EN DEMOCRACIA

Hay muchas voces que ante la compleja empresa de definir la democracia como concepto acuden a una definición mínima que simplifique tan difícil labor. Hago referencia a dos de estas voces: José Woldenberg y Carlos Santiago Nino.

Para José Woldenberg, el concepto de la democracia moderna implica la existencia de un “conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo”<sup>2</sup>. Para Woldenberg, el ideal de la democracia moderna se basa en consolidar un modelo puramente formal que garantice la independencia entre los contenidos sustanciales del gobierno y la forma a la que se llega a las decisiones que desarrollarán esos contenidos sustanciales.

En otras palabras, para Woldenberg, el ideal mínimo de una democracia moderna implica que se debe garantizar a toda costa el procedimiento a partir del cual las personas eligen a sus representantes. A partir de su idea de democracia formal, es más importante, *a priori*, cómo se decide que lo que propiamente se decide.

Carlos Nino sostiene esencialmente la misma tesis que Woldenberg en su libro *La Constitución de la Democracia Deliberativa*:

El hecho de que la verdad moral sea definida en relación a los presupuestos del discurso moral y no a sus resultados reales nos permite explicar la argumentación como un intento de conformar estos resultados a esos presupuestos. Los presupuestos incluyen principios sustantivos como el de la autonomía, del cual pueden deducirse juicios morales más específicos. Reglas formales, como la de imparcialidad, sirve como filtros para los principios y alienta un dinamismo que posibilita la sanción de otras normas.<sup>3</sup>

Nino sostiene que la legitimidad de las decisiones depende más de cómo se involucran en ésta todas las personas que serán afectadas que del resultado final de la misma. Así, el resultado de la decisión tenderá a ser moralmente correcto en tanto todos los potenciales afectados participen en esa decisión en condiciones libres y alejadas de coerción. Por lo tanto, sigue Nino, “es altamente probable que el resultado del proceso de discusión sea imparcial y, por ende, moralmente correcto

---

<sup>2</sup> Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 38.

<sup>3</sup> Nino, Carlos, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, trad. de Roberto Saba, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 163-164.

si éste ha sido unánimemente aceptado por todas las personas involucradas en el conflicto.”<sup>4</sup>

La legitimidad de un gobierno representativo, entonces, descansa en que la opinión de cualquier persona valga lo mismo en un proceso en el cual se tomarán decisiones que afectarán a todos por igual. Así, la validez de las decisiones democráticas depende, fundamentalmente, en que las opiniones minoritarias hayan sido escuchadas, contrastadas y vencidas en un plano de igualdad con las opiniones mayoritarias. El valor epistémico de las decisiones democráticas exige que las mayorías no alteren o distorsionen las reglas del procedimiento para abrillantar su hegemonía o disolver la disidencia.

A los ojos de la desconfianza, un entendimiento meramente formal de la democracia puede parecer insuficiente, laxo o permisivo. No obstante, me parece que esa objeción pierde de vista que, en una democracia formal, el cumplimiento de cada uno de los pasos del trámite decisorio implica el reconocimiento de la dignidad y autonomía de cada persona ante sus ciudadanos pares. Los procesos formales de la democracia garantizan que las opiniones de las personas en autogobierno valen exactamente igual entre sí, sin importar su origen social, nivel educativo o cualesquiera otros criterios que definen la heterogeneidad de las sociedades modernas.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es, en nuestro sistema de control constitucional, el órgano encargado de revisar la validez de los procesos legislativos que preceden a las normas emitidas por los órganos parlamentarios. Dicho control constitucional se realiza a petición de parte y con efectos generales, a través de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales previstas en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Así, en el contexto de esta discusión, valga decir que, desde la existencia de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, la Corte ha sostenido dos criterios diametralmente diferentes; llamémosles, para efectos de claridad, uno formal y uno sustantivo.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 166

A la luz del criterio formal, ahora superado, la Suprema Corte sostenía que había ciertas violaciones formales que no implicaban la invalidez de las normas que de dicho proceso surgían. Esto, bajo el argumento de que dichas violaciones no trascendían al resultado de la norma. Dicho criterio fue aplicado, entre otros, en la acción de inconstitucionalidad 25/2001, del cual surgió la tesis jurisprudencial siguiente:

VIOLEACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.<sup>5</sup>

Como puede advertirse, a juicio de la Corte, violaciones tales como el indebido trámite o discusión de las iniciativas y dictámenes en comisiones, eran vicios subsanables siempre que se cumpliera con los requisitos formales previstos en la Constitución Federal, esto es, que se aprobara por la mayoría correspondiente,

---

<sup>5</sup> SCJN, tesis P./J. 94/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, p.438.



en presencia del quórum legal y, posteriormente, sancionada por la cámara homóloga y, en su momento, por el ejecutivo federal.

Las flaquezas del criterio formal son evidentes si se considera la concepción que aquí he expuesto a través de las palabras de José Woldenberg y Carlos Nino. El criterio de la corte pasa por alto que la discusión en comisiones y otras formalidades del proceso legislativo otorgan un valor epistémico indisponible e insustituible a la decisión final que se tome en el órgano parlamentario.

Por ejemplo, en la justicia electoral de nuestro país ha habido casos en los que se ha identificado la importancia de que los procesos legislativos se cumplan al pie de la letra, especialmente en espacios donde la deliberación juega un papel esencial en el producto final. Por ejemplo, en el voto particular de la magistrada Janine Otálora Malassis en el juicio para la protección de los derechos electorales de la ciudadanía, SUP-JDC-8/2020, se sostuvo lo siguiente:

Las comisiones legislativas ostentan una función insoslayable en la integración de los órganos parlamentarios contemporáneos. Estas comisiones, en principio, hacen posible la obtención de la información requerida para la expedición de las leyes. Una vez obtenida esta información, permiten que cualquier juicio emitido por sus miembros sea sometido al escrutinio de la argumentación, a fin de que lo aprobado pueda ser considerado como razonable. Sin embargo, lo razonable no preexiste a la discusión, pues toda decisión debe pasar por el tamiz de un debate que la justifique suficientemente para poder legitimarse como representativa.

La importancia de un sistema de comisiones en la legislatura permite atenuar la inestabilidad y el caos que se genera a partir de la regla de la mayoría como fuente de la toma de decisiones. Así, una vez que se aceptan las restricciones temporales propias del debate parlamentario, las comisiones facilitan el cumplimiento del requisito al atemperar las oportunidades de confrontación a las que son proclives las grandes asambleas.

La postura de Krehbiel apunta a entender las comisiones legislativas como espacios orientados a facilitar la realización de elecciones colectivas, ya sea al acotar el surgimiento de conflictos potenciales o la falta de información requerida en tales circunstancias. [...]

En este escenario, las comisiones pueden favorecer la construcción de mayorías requeridas para aprobar determinadas minutas en el pleno, especialmente en

entornos en los que el formato de gobierno y el sistema electoral no favorecen esta condición de manera más directa. Esta ventaja se acrecienta en gobiernos presidenciales sin mayorías legislativas.<sup>6</sup>

Como puede observarse, la magistrada Otálora Malassis se apoya en el conocimiento adquirido de la ciencia política para adoptar un criterio jurídico respecto de la validez de un proceso legislativo en el que no se colmó la formalidad de la discusión en comisiones. Para la magistrada, tal violación es tan trascendental, que merece el reproche constitucional de la reposición del procedimiento en el contexto de una iniciativa ciudadana.

Afortunadamente, la Suprema Corte dejó atrás el criterio formal a inicios de la década de 2000 y comenzó con el que aquí llamamos el criterio sustantivo. Así, en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, el pleno de la Suprema Corte sostuvo lo siguiente:

Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo

---

<sup>6</sup> Voto particular de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis en el SUP-JDC-8/2020, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 6 de febrero de 2020.

en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.<sup>7</sup>

Del precedente en cuestión, surgió la tesis de jurisprudencia P. L/2008, de rubro: “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.”

Como puede advertirse, el Pleno de la Suprema Corte adopta con todas sus letras un criterio que reconoce el valor epistémico de todas las etapas del procedimiento legislativo. Además, se reconoce que la invalidez de las normas impugnadas dependerá de que “se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras”.<sup>8</sup>

Como sostuve en otro lugar, este cambio de criterio no fue menor, pues con “este criterio sustantivo, la Suprema Corte entendió que en la realidad los procedimientos legislativos suelen ser orquestados por mayorías que buscan evadir o, en el mejor de los casos, leer las normas propias del proceso legislativo con miras a que las minorías no resulten en una barrera para lograr los acuerdos parlamentarios necesarios”.<sup>9</sup>

Aún con algunos yerros<sup>10</sup>, la Corte ha sido consistente en mantener su criterio sustantivo, con lo cual, es ya cotidiano que el Máximo Tribunal sancione con la invalidez los decretos de reformas federales y locales que se someten a su examen constitucional. Este criterio es, en suma, a partir del cual analizaré la reforma electoral 2022-2023 en el apartado siguiente.

---

<sup>7</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, 2005.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> Hernández Macías, Juan Luis, “La Suprema Corte y el (des)control del proceso legislativo”, *El Juego de la Suprema Corte. Blog de la Revista Nexos*, 20 de mayo de 2019. <https://bit.ly/3XKVjvT>

<sup>10</sup> Por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 105/2018, en la cual la Corte interpretó de manera formalista el concepto de discusión sucesiva previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal. Véase, Hernández Macías, Juan Luis, “La Suprema Corte y el (des)control...”, *Op. cit.*

### III. LA REFORMA ELECTORAL 2022-2023 BAJO LA LUPA CONSTITUCIONAL

En este contexto y a partir de las premisas establecidas en el apartado anterior, el análisis que aquí emprendo sobre la validez del proceso legislativo que culminó en la aprobación de la reforma electoral 2022-2023, en nada tiene que ver con cuestiones como si el contenido de la reforma es positivo o negativo para nuestro sistema electoral.

En otras palabras, si la reforma electoral es constitucional en términos de la validez de su proceso legislativo, en nada tiene que ver con valorar como deseable o indeseable el nuevo sistema normativo vigente a partir de la reforma. Esto, pues la validez constitucional de dicho procedimiento más bien radica, en términos de una democracia formal y genuinamente deliberativa, en si el proceso previamente establecido para la creación de normas fue respetado y, con ello, se le dio igual peso a las voces minoritarias y mayoritarias en dicho proceso.

De no colmarse estos presupuestos, la conclusión es que se habrá tomado una decisión carente de imparcialidad, pues al desdeñar los presupuestos formales, se prefirió *a priori* una visión sustantiva del problema. Dicho de otra forma, la mayoría decidió antes de estar en condiciones de decidir.

Como ya adelantaba, el llamado Plan B de la reforma electoral, incluye reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General de Comunicación Social, Ley General de Responsabilidades Administrativas y la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No obstante, el análisis sobre la validez del proceso legislativo de dichas reformas hace innecesario la revisión de fondo de cada una de las porciones reformadas, pues las dos iniciativas presentadas por el ejecutivo federal fueron discutidas y aprobadas de manera conjunta en la sesión del 6 de diciembre de 2022 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Así, es necesario analizar de qué forma aconteció dicha discusión para advertir en qué violación constitucional se incurrió.

En el caso concreto, se actualiza una violación al procedimiento legislativo con carácter invalidante en tanto la dispensa del trámite legislativo previsto en el reglamento de la Cámara de Diputados no fue debidamente motivado de conformidad con el estándar constitucional delineado por el Pleno de la Suprema Corte.

Recapitulemos: las dos iniciativas que conforman el paquete de reformas del llamado Plan B, fueron presentadas el 6 de diciembre de 2022, como puede observarse en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXV Legislatura correspondiente a ese día.

Así, al ser presentadas ambas iniciativas por la diputada Graciela Sánchez Ortiz, del grupo parlamentario de MORENA, en la sesión vespertina de dicha Cámara del mismo 6 de diciembre de 2022, es la propia diputada la que solicita que se dispensen los trámites legislativos de las iniciativas y se tramiten con carácter urgente de conformidad con el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

A saber, dicha disposición normativa prevé que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando se tramite de urgente u obvia resolución.

Entonces, sometida a votación económica la propuesta de la diputada y habiendo mayoría por la afirmativa, el diputado presidente declaró que ambas iniciativas estaban dispensadas del trámite legislativo correspondiente y, en consecuencia, estaban a discusión del pleno de la Cámara.

Como puede advertirse, las consecuencias del artículo 82, numeral 2, fracción I, no son menores, pues permite dispensar el procedimiento legislativo que, de conformidad con el Reglamento en cuestión, obliga al Presidente de la Cámara de Diputados a turnar las iniciativas a las comisiones legislativas correspondientes para que se elabore una propuesta de dictamen, se discuta, se vote y, una vez aprobado, se envíe de vuelta a la Mesa Directiva de la Cámara para que, en su oportunidad, se someta a la consideración del Pleno de la Cámara y, una vez que todos quienes integran dicha Cámara hayan contado con el dictamen para su estudio, se vote para su aprobación o desestimación.

En suma, la posibilidad de dispensar los trámites legislativos de una iniciativa es de suma trascendencia para los efectos de la discusión parlamentaria. Por esta razón, la Suprema Corte ha sido sumamente cuidadosa cuando corresponde analizar la validez del proceso legislativo de las normas impugnadas, para lo cual ha creado un estándar particular para el análisis de la validez de las dispensas como la que ahora nos ocupa.

En el diseño del test para analizar la validez de las dispensas, la Corte se ha encontrado con diversos tipos de violaciones, siendo los más comunes la votación de la dispensa sin el quórum necesario y la falta de motivación del caso de urgencia. Así, el estándar en cuestión puede encontrarse en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 61/2019:

Este Pleno hoy reitera que la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios son (sic) justiciables y que su validez se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativa. La motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones de las minorías parlamentarias.

A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2009 y sus acumuladas, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por la unanimidad o mayoría legislativa.<sup>11</sup>

Como puede advertirse de los párrafos transcritos, la Corte no solo reitera abiertamente una intención de revisar los procesos legislativos desde una óptica

---

<sup>11</sup> Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 61/2019, 2019.

cualitativa, en oposición a la meramente formal, sino que establece que la constatación del cumplimiento de su estándar cualitativo se verifica en función de la actitud de las minorías durante el proceso.

Esta noción es de suma relevancia, pues como advertí en el apartado anterior, el gran giro de la Corte a partir del criterio sustantivo es precisamente el reconocimiento de que son las minorías las que suelen verse ultrajadas por las determinaciones de los partidos o grupos parlamentarios mayoritarios en la Cámara.

El punto anterior es abordado en la misma ejecutoria de la siguiente forma:

[...] En este caso, como lo hemos determinado en distintos precedentes, las irregularidades en la dispensa del trámite legislativo no presentan un potencial invalidante.

Sin embargo, las circunstancias concretas de un procedimiento legislativo pueden tener el efecto contrario y potencializar el efecto corrosivo de esas mismas irregularidades en los atributos deliberativos de la decisión, por ejemplo, cuando una mayoría previamente consolidada se busca imponer con rapidez en detrimento de las minorías, reduciendo sus posibilidades de hacer valer sus puntos de vista.<sup>12</sup>

Una vez más, la Corte reitera el carácter deliberativo que debe salvaguardarse en los procesos legislativos, particularmente cuando hay una mayoría consolidada —que en el caso concreto es el Grupo Parlamentario de MORENA— que busca imponerse con rapidez y dispensando el proceso legislativo.

Así las cosas, de la participación de la diputada Sánchez Ortiz en la presentación de ambas iniciativas se advierte que, tras exponer brevemente el contenido de cada una de las reformas, afirma lo siguiente: “Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca. Muchas gracias.”<sup>13</sup>

Como puede apreciarse, la diputada no ofrece razón cualitativa alguna para motivar la urgencia con base en la cual se solicita la dispensa. Sin embargo, dicha

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura. Versión estenográfica de la sesión ordinaria vespertina del martes 6 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3HleSoD>

falta de motivación no provoca la invalidez del proceso por sí misma, pues de conformidad con el estándar de la Corte, habría que analizar la actitud de las minorías respecto de la dispensa aprobada.

Para ello, del análisis de la versión estenográfica de la sesión vespertina del mismo 6 de diciembre de 2022, se puede apreciar que diversos diputados y diputadas de la minoría: 1) presentaron diversas mociones suspensivas a efecto de detener la discusión de ambas iniciativas y enviarlas a dictaminar a comisiones, mociones que fueron rechazadas en votación económica en todas las oportunidades, 2) expresaron la imposibilidad de discutir y votar las iniciativas en tanto se estaba violando el Reglamento de la Cámara, 3) señalaron la existencia de precedentes obligatorios de la Suprema Corte que les impedía discutir y votar las iniciativas, 4) señalaron la existencia de más de cincuenta iniciativas de reforma electoral que no se estaban analizando de manera conjunta con la propuesta del ejecutivo, 5) se opusieron a la decisión mayoritaria del Grupo Parlamentario de MORENA de discutir y votar las iniciativas el mismo día en que se presentaron y, 6) señalaron la imposibilidad de llevar a cabo un verdadero procedimiento deliberativo respecto de dos iniciativas de más de trescientas páginas en un solo día y sin dictamen de por medio.

Con base en estas circunstancias y ante la justiciabilidad de la dispensa aprobada, la Corte podría responder de la misma manera en que lo hizo en la acción de inconstitucionalidad 61/2019:

Otro ingrediente relevante en la valoración del presente caso es que la oposición legislativa siempre mostró resistencia a la mayoría, no sólo buscando la constatación de la legalidad de la votación de la dispensa legislativa, sino también en su oposición en bloque en contra de la totalidad de la propuesta e incluso en las reservas específicas planteadas.

[...]

Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libre de la exigencia de la deliberación parlamentaria, entonces, el poder legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y, peor, aún determinar las condiciones que las minorías parlamentarias puedan hacer valer



su voz de una manera informada, responsable y reflexiva. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativo y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisitos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.<sup>14</sup>

Con lo hasta aquí expuesto, es claro que los partidos minoritarios cuentan con suficientes argumentos para sostener la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo, particularmente la discusión y aprobación de las iniciativas que tuvo lugar el 6 de diciembre de 2022 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por su parte, considerando sus propios criterios, la Suprema Corte cuenta con poco margen para definir la validez del proceso en cuestión en otro sentido diferente a la inconstitucionalidad.

#### IV. CONCLUSIONES

En 2020, la jueza Elena Kagan, en disenso con sus colegas en la Suprema Corte de los Estados Unidos, escribía que si hay una materia jurídica en la cual la deferencia a la legislatura no puede caer en conformidad, es precisamente el derecho electoral, pues es en esta área donde los incentivos de las y los políticos suele entrar en conflicto con los intereses del electorado<sup>15</sup>.

En el caso que nos ocupa, el Congreso de la Unión aprobó reformas que tocan el núcleo esencial de la democracia mexicana en un contexto de especial agitación política. En estas circunstancias y dado que se toca la esencia misma de cómo se eligen a las y los representantes populares que habrán de tomar las decisiones que nos afectan a todos, es razonable esperar únicamente pulcritud en los procesos legislativos que atañen a estas reformas.

Con lo hasta aquí expuesto, es evidente que las herramientas jurídicas existen para llevar estas reformas ante una Suprema Corte que nuevamente pondrá a prueba sus garantías de independencia.

---

<sup>14</sup> Acción de Inconstitucionalidad 61/2019...*cit.*

<sup>15</sup> Suprema Corte de los Estados Unidos. 592 U. S., *Democratic National Committee, et al. V. Wisconsin State Legislature, et al.*, 2020.

## II. INE: AUTONOMÍA, PROFESIONALIZACIÓN Y ESTRUCTURA CENTRAL

### III. PLAN B: VIOLACIONES FLAGRANTES A LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

María MARVÁN LABORDE<sup>1</sup>

No es una exageración decir que la reforma electoral conocida como el “Plan B” significa el fin de la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral (INE). El Instituto Federal Electoral fue creado en 1990 como la respuesta institucional a las cuestionadas elecciones de 1988; la necesidad de nuevas autoridades electorales legítimas se convirtió en un problema de Estado, por ello el IFE fue diseñado como una institución fuerte que pudiera resistir las presiones del presidente y del todavía hegemónico Partido Revolucionario Institucional. A pesar de que era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Constitución le aseguró autonomía operativa y presupuestaria.

Si bien es cierto que entre 1990 y 1996 el titular de la SEGOB presidió el Consejo General, y por tanto el IFE siguió siendo parte del Poder Ejecutivo, la legitimidad de sus acciones provenía de sus amplios márgenes de autonomía. La historia es bien sabida, en la reforma electoral de 1996 se ampliaron los márgenes de autonomía consagrados en la Constitución, hasta el punto de que el Poder Ejecutivo quedó totalmente al margen del IFE. Desde entonces y hasta ahora ni el presidente, ni ninguna oficina del Poder Ejecutivo tiene poder alguno de decisión en las actividades que realiza el INE para empadronar a los mexicanos y organizar las elecciones.

El Plan B (re)vincula al INE con el Poder Ejecutivo en actividades electorales clave, dándole poder de decisión en tareas tan delicadas como la elaboración del padrón electoral y las listas nominales. Pero la autonomía queda también comprometida porque establece algunas facultades al Poder Legislativo que interfieren de manera directa con cuestiones que hasta ahora estaban en el ámbito de decisión del Consejo General del INE.

---

<sup>1</sup> María Marván Laborde es investigadora Titular "B" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. ORCID: 0000-0001-9706-8017

Cinco aspectos fundamentales violan la autonomía constitucional del INE: 1. Se le dan facultades al Poder Ejecutivo para intervenir de manera directa en la elaboración del padrón (desde la ubicación de los Módulos de Atención Ciudadana hasta la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el empadronamiento de los mexicanos que residen en el extranjero). 2. Obliga al INE a trabajar con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el desarrollo del voto electrónico, lo que sin duda es otra injerencia más del Poder Ejecutivo en el INE. 3. El Órgano Interno de Control conserva sus funciones de fiscalización y *simultáneamente* adquiere facultades de administración e interfiere en funciones electorales sustantivas; como es evidente aquí hay una invasión del Poder Legislativo que vulnera la autonomía del INE. 4. La disposición explícita que prohíbe al INE disponer del dinero que pudiese resultar del subejercicio en ningún otro proyecto de desarrollo institucional vulnera directamente su autonomía presupuestaria, consagrada desde 1990 en la Constitución. 5. Se obliga al INE al despido del Secretario Ejecutivo. A continuación, analizaremos cada una de estas violaciones.

Una de las grandes demandas de la oposición fue contar con un padrón electoral bien hecho en el sentido más amplio del término. Cobertura amplia en la que todos los mexicanos mayores de 18 pudieran quedar registrados para ejercer su derecho al voto, que nadie estuviese repetido en la lista y que cada quién supiese con claridad en que casilla le tocaba ir a votar el día de la elección. La inclusión de la fotografía en la credencial de elector fue una conquista que permitió la identificación de todas las personas al ejercer su voto, los podrían identificar tanto los funcionarios de casilla como los representantes de partido que estuviesen en la casilla vigilando la pulcritud del proceso. En 1993, antes de que el IFE se convirtiera en un órgano constitucional autónomo, el Registro Federal Electoral se convirtió en la autoridad única a nivel nacional para llevar a cabo el empadronamiento de las personas. Baja California había implementado un proceso de empadronamiento propio que incluía la credencialización con fotografía, pero dejó de hacerlo a partir de la aprobación de la mencionada disposición. A lo largo de tres décadas se han perfeccionado los mecanismos de seguridad del Padrón para que este sea

confiable, poco a poco se han ido introduciendo medidas de seguridad que dificulten la falsificación de las credenciales con micro textos, hologramas, etc. Con el propósito de mantener actualizado el padrón se estableció que la credencial de elector tendría una validez máxima de 10 años. El INE ha hecho tan buen trabajo en el proceso de cuidado de la integridad de la base de datos, vinculada a la expedición de credenciales electorales, que hoy por hoy es el medio de identificación más confiable con el que cuentan los mexicanos mayores de 18 años.

La reforma electoral propone compartir la responsabilidad de empadronamiento con la Secretaría de Relaciones Exteriores para que sea esta la que tenga el poder de empadronar, a través de los servicios consulares en el exterior, a los mexicanos que residen en el extranjero. Inclusive, también disminuye las facultades de los partidos, ya que expresamente lo convierte en autoridad para validar la lista nominal que corresponda a los mexicanos que residen en el exterior: “La Secretaría de Relaciones Exteriores validará la información que el Instituto le envíe sobre los mexicanos en el extranjero que hubieren solicitado su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero” (Art. 331 fracción 4). Vale la pena recordar que la Comisión de Vigilancia del Padrón Electoral, única en la que participan los partidos con voz y voto, avalan uno por uno todos los pasos en la conformación del Padrón. Es decir, la reforma electoral propuesta cede a la SER el control de una parte del Padrón y corresponderá a dicha Secretaría el registro de los mexicanos en el exterior, la distribución de las credenciales y además la validación de la Lista Nominal, prescindiendo en este último acto del deber de vigilancia que los partidos tienen sobre los actos del Registro Federal de Electores. La Lista Nominal de los mexicanos en el exterior será la única porción del Padrón en que una autoridad del Estado (en este caso del Poder Ejecutivo) realice tareas de empadronamiento, sin la supervisión de ningún cuerpo colegiado que evite errores o fraudes a este instrumento clave de legitimidad en las elecciones.

Por lo que hace a los Módulos de Atención Ciudadana (MAC), oficinas que ha instalado el INE a lo largo y ancho del país para llevar a cabo las tareas de empadronamiento, se establece que estas deberán mudarse de manera preferente a oficinas de los gobiernos municipales, de las entidades federativas o del gobierno

federal bajo el pretexto de un supuesto ahorro se pretende acomodar a los MAC en oficinas de otros niveles de gobierno (municipios y entidades federativas) o del Poder Ejecutivo de la Federación, por lo que debemos considerarlo también una posible vulneración a la autonomía constitucional del INE que además implica altos riesgos para salvaguardar la integridad del padrón. “Los módulos de atención ciudadana que instale el Registro Federal de Electores se deben ubicarse (sic), preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas, o de la Federación” (Art. 61, fracción 10).

Valga decir que la ubicación geográfica de los MAC responde a la realización de un estudio previo de las necesidades para atender de la manera más adecuada posible a la ciudadanía. Actualmente hay instalados 845 MAC, de los cuales 477 son fijos y 368 móviles; en los MAC se hacen adaptaciones para asegurar de la mejor manera posible el resguardo de las instalaciones, los equipos de cómputo y otros necesarios para la credencialización como son las cámaras fotográficas y las máquinas en las que se toman las huellas dactilares de las personas empadronadas, obligar a una “mudanza masiva” en sí misma generaría más gastos que ahorros ya que habría que adaptar las nuevas oficinas.

En segundo lugar, al trasladar los MAC a oficinas “ajenas” se incrementa de manera exponencial los riesgos de seguridad con el que el INE está obligado a resguardar la base de datos personales más importante y grande del país. A los riesgos de incumplir con las obligaciones que le establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, habría que sumar las obligaciones de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Para cada oficina habría de celebrarse un convenio con la “dependencia receptora”, quizá en algunos casos sería un convenio de comodato, en la mayoría de los casos se cobraría una renta al INE por lo que los supuestos ahorros se relativizan o quizá inclusive son nulos. Lo cierto es que el INE debería de responsabilizarse de las medidas de seguridad que le permitan proteger la integridad del padrón y la protección de los datos personales de la base de datos, además de tener el debido resguardo de los equipos necesarios para llevar a cabo el empadronamiento. Esto supondría que el INE deberá contratar con sus propios recursos la vigilancia de las

“dependencias receptoras” y hacer las adaptaciones a las instalaciones eléctricas y de internet necesarias para poder funcionar de manera uniforme en todos los MAC que se establezcan. No es óbice recordar que las filtraciones a los padrones electorales *siempre* han sido responsabilidad de los partidos políticos y nunca del propio INE.

Otra de las maneras en las que se viola la autonomía constitucional del INE es porque en el Artículo Transitorio Vigésimo Segundo la reforma establece la colaboración obligatoria con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, para diseñar un sistema informático que facilite el voto electrónico, y además prohíbe de manera expresa al INE y a los 32 Organismos Políticos Locales que dediquen recursos al desarrollo de los sistemas que pudiesen facilitar la implementación del voto electrónico, salvo los aprobados por dicha comisión, y le impone un plazo de cinco años sin tomar en consideración lo que el INE o los OOPPLL pudieran decir al respecto. Es evidente que esto es una nueva interferencia directa de la Administración Pública Federal (Poder Ejecutivo) en el quehacer del organismo electoral, la cual viola la autonomía operativa y presupuestaria del INE y de todos los Institutos locales, que también gozan de autonomía constitucional en sus respectivas entidades.

La reforma propuesta también vulnera la autonomía constitucional del INE al rediseñar las funciones del Órgano Interno de Control. Al darle al OIC funciones de administración y no sólo de fiscalización podemos considerar que esto es una forma de intervención del Poder Legislativo que trasciende el nombramiento del Contralor General. Hemos de considerar, además, que el diseño del nuevo OIC entraña problemas serios de conflicto de interés, ya que le da al Contralor General la facultad de intervenir de manera activa en la Comisión de Administración que tiene la responsabilidad directa en el diseño y aprobación del presupuesto del Instituto, lo que sin duda vulnera la autonomía presupuestal, como ya dijimos establecida desde el nacimiento del IFE en 1990, cuando todavía era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La presencia del OIC en dichas decisiones lo convertiría en juez y parte en una de sus labores más importantes: la revisión de la forma en la que el INE emplea su presupuesto.

Preocupa de manera particular que el OIC deberá intervenir en la validación de la nueva estructura del INE ya que le corresponde aprobar las nuevas plantillas del personal, así como los salarios de toda la estructura del INE. También se establece que el OIC deberá estar en todas las reuniones del Secretario Ejecutivo con las distintas áreas operativas. Es decir, no sólo se vulnera la autonomía presupuestal, también se vulnera la autonomía operativa; huelga decir que esta también estaba consagrada en el diseño institucional primigenio del INE.

Por último, en el Artículo Transitorio Décimo Séptimo, el Poder Legislativo se arroga el derecho de cesar al actual titular de la Secretaría Ejecutiva: “Dada la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación”. No obstante, la Constitución establece que el nombramiento de este es facultad del Consejo General. No conformes con esta flagrante violación a la autonomía constitucional del Instituto, además establece cómo nombrar a un encargado del despacho y la fecha en la que deberá nombrarse a la persona titular de la nueva, y disminuida, Secretaría Ejecutiva.

La legitimidad de los procesos electorales en México está ligada a la autonomía constitucional del INE. Esta reforma de ley viola sistemáticamente la autonomía consagrada en la reforma de 1996, y le deja al Instituto sus capacidades disminuidas como en las épocas anteriores a 1990. Si bien la correlación de fuerzas de Morena en el Congreso de la Unión no le alcanzó para reformar la constitución, lo cierto es que esta reforma plantea serios problemas de inconstitucionalidad, aquí sólo damos cuenta de las violaciones a la autonomía constitucional del INE.



## IV. EL “PLAN B” O EL CABALLO DE TROYA

Mariano SÁNCHEZ TALANQUER\*

### I. INTRODUCCIÓN

De todos los aparatos administrativos del Estado mexicano, el gobierno en turno ha decidido que el más necesitado de cirugía a corazón abierto es el Instituto Nacional Electoral. Los problemas públicos de México abundan: desde la federación hasta en el último municipio los gobiernos carecen de capacidades suficientes para hacerles frente. Las instituciones de procuración de justicia, policiales, educativas y fiscales, por mencionar algunos ejemplos, están urgidas de fortalecimiento y profesionalización. Pero la prioridad política del gobierno está en conseguir una reforma electoral. Según los dichos y acciones del presidente y su partido, la principal falla de nuestra democracia está dada por instituciones electorales que en lugar de “garantizar elecciones libres, confiables, democráticas, auténticas, ha convertido a una élite académica en garante de abusos en el uso del gasto público y cómplice protectora de conductas electorales fraudulentas e ilegales, lo que ha retrasado el tránsito político de México hacia la democracia”.<sup>1</sup>

La intención de demoler y refundar esta parte del Estado estaba anunciada por lo menos desde el inicio de la administración. La coalición gobernante llegó al poder mediante elecciones democráticas organizadas por las mismas instituciones que impugna, pero eso no bastó para afianzar su lealtad a las normas, formales e informales, que sostienen a una democracia constitucional. El INE y sus consejeros han sido los blancos de la retórica presidencial más virulenta, mientras el órgano interno de control administrativo ha sido aprovechado para intimidar al funcionariado. Además, en cada ronda de aprobación presupuestal, la mayoría

---

\* Mariano SánchezTalanquer es Profesor Investigador de El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5608-3365>

<sup>1</sup> “Iniciativa Que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de La Ley General de Partidos Políticos, y de La Ley Orgánica Del Poder Judicial de La Federación, y Expide La Ley General de Los Medios de Impugnación En Materia Electoral, Suscrita Por Diputados Integrantes Del Grupo Parlamentario de Morena,” *Gaceta Parlamentaria* n°. 6169-C, año XXVI, Cámara de Diputados - LXV Legislatura, 6 de diciembre de 2022.

gobernante ha dedicado a los organismos electorales los recortes más agresivos. El hecho mismo de la transición democrática, que el INE simboliza, ha tratado de borrarse de la historia. Es decir, contra esa institución se ha desplegado el menú entero de tácticas de deslegitimación a las que, en otros países como en México, gobiernos con ambiciones autoritarias recurren para minar los equilibrios democráticos.

Los ataques y amagos de los últimos años no eran azarosos, pretendían allanar el terreno para una iniciativa de reforma constitucional que, sin tapujos, planteó “transformar la institucionalidad electoral al suprimir al INE”, empequeñecer a todos los Congresos del país, restarle financiamiento y espacios en medios a los partidos políticos (léase, socavar las capacidades competitivas de las oposiciones) y, por distintas vías, reintroducir al gobierno en las campañas y en la administración electoral misma. La movilización social masiva, junto con la falta de una mayoría calificada para reformar la Constitución, pusieron freno a esa reforma. Tanto la protesta ciudadana como la oposición partidista aconsejarían mayor cautela y ánimo negociador; pues son reflejo de valores democráticos y un pluralismo político más potentes y extendidos de lo que el grupo en el poder quisiera reconocer.

No obstante, el gobierno ha simplemente recargado los proyectiles en un “plan B”, dejando claro sus prioridades de guerra. El plan consiste en conseguir, por la vía de las reformas legales, los objetivos primordiales de la reforma constitucional: maniatar al INE y abrir oportunidades al gobierno para intervenir de forma activa en las contiendas y en la administración electoral, asegurando así ventajas competitivas para su partido. De prosperar este plan y organizarse los siguientes comicios federales bajo las leyes propuestas, es muy probable que el régimen democrático quedaría herido de muerte. México forma parte de un conjunto creciente de democracias sujetas a un proceso de erosión o “deslizamiento hacia atrás” (*backsliding*), caracterizado por el debilitamiento tanto de los contrapesos al poder ejecutivo como de las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos políticos y civiles. No obstante, hasta ahora el país sigue pasando la prueba del ácido de la democracia: la celebración de elecciones libres, auténticas y

mínimamente equilibradas, en las que el electorado tiene oportunidades reales de remover al gobierno en turno.

Aquí sugiero que la reforma impulsada por el oficialismo implicaría un paso decisivo de vuelta hacia la autocracia electoral —en la jerga de la ciencia política contemporánea, el “autoritarismo competitivo”.<sup>2</sup> En ese tipo de regímenes, como en los democráticos, las elecciones se celebran periódicamente, existen organizaciones opositoras y la disputa por el poder en la arena electoral no es meramente ritual. Sin embargo, las elecciones no cumplen con los requisitos institucionales mínimos para clasificarse como democráticas: el gobierno abusa de las instituciones estatales en clave partidista para desequilibrar estructuralmente las condiciones de competencia, volviendo el triunfo de opositores altamente improbable. Las voces críticas, sin ser necesariamente acalladas, son acosadas, deslegitimadas en forma sistemática y empujadas a los márgenes de la esfera pública, que se satura de propaganda oficial. Los partidos de oposición, junto con las organizaciones de la sociedad civil no alineadas al régimen, enfrentan dificultades orquestadas desde el poder. Finalmente, llegada la necesidad, ocurren irregularidades en alguna o varias de las fases de la administración electoral, desde la integración de los padrones electorales hasta la recepción y el conteo del voto.

Según los índices académicos más prestigiados, la autocracia electoral es hoy el tipo de régimen más común en el mundo, después de que en varias democracias el “deslizamiento” se profundizara hasta regresar al autoritarismo.<sup>3</sup> Entre los casos recientes más sonados se encuentran la Turquía de Erdoğan y la Hungría de Orbán. No hace falta, sin embargo, más que volver la vista al México del PRI para tener referencias de este tipo de régimen, de fachada democrática pero

---

<sup>2</sup> Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2010.

<sup>3</sup> En 2021, 34% de los países estaban clasificados como autocracias electorales en la base de datos “Regímenes del mundo”, que utiliza los índices del proyecto Variedades de democracia (V-Dem). 19% eran democracias liberales, 31% democracias electorales (democracias con elecciones libres y equilibradas, pero con debilidades marcadas del estado de derecho) y 16% autocracias cerradas (regímenes de partido único o sin competencia en elecciones). Véase Anna Lührmann, Marcus Tannenber, and Staffan I. Lindberg, “Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes,” *Politics and Governance* 6, no. 1 (2018): 60–77 y “Share of Countries That Are Democracies and Autocracies,” Our World in Data, acceso enero 24, 2023, <https://ourworldindata.org/grapher/share-democracies-autocracies-row>.

esencia inequívoca: autoritaria. Unos veinticinco años después de la “reforma definitiva”, para que el país dejara atrás el autoritarismo competitivo y culminara su transición a la democracia, otra reforma electoral completaría la transición contraria. El “plan B” es, en este sentido, la “contrarreforma definitiva”.

¿Cuál es el sustento de esta interpretación? En lo que sigue, destaco algunas de las modificaciones contempladas en el “plan B” que implicarían un punto de quiebre en la celebración de elecciones libres y equilibradas y, en consecuencia, en el régimen político. Aunque las reformas propuestas son múltiples, en esencia atacan dos pilares de la democracia representativa: primero, la administración electoral profesional e independiente; segundo, el equilibrio en las condiciones de competencia entre gobierno y oposiciones. La coalición en el poder legalizaría así sus ambiciones de dominancia política a costa del carácter democrático del régimen político.

## II. DEMOCRACIA Y ESTADO BUROCRÁTICO

Detrás del acceso efectivo y universal a todos los derechos de la ciudadanía se encuentra una burocracia fuerte, en el sentido clásico de Weber: una organización jerárquica y profesionalizada, ceñida a la ley, integrada por funcionarios seleccionados y promovidos con base en criterios técnicos y meritocráticos, ejecutando acciones en forma efectiva e impersonal. Existen otras modalidades de administración y por tanto de dominio político, como la patrimonial-clientelar; pero su correlato son los favores, las prebendas y los privilegios, no los derechos de ciudadanía. Los derechos políticos no son una excepción.

Las disquisiciones filosóficas sobre el Estado constitucional democrático ponen poca atención a la aburrida administración, pero la democracia se juega en la más mundana de las rutinas burocráticas de la más remota casilla electoral. Los ciudadanos han de poder inscribirse sin distinciones ni discriminaciones en el padrón electoral; deben contar, también, con una credencial para votar segura, sin importar quiénes sean, cuánto ganen, dónde vivan o con quién simpaticen; sus datos personales deben estar bien resguardados; el padrón electoral permanentemente actualizado; los distritos electorales deben estar delimitados

conforme a criterios poblacionales, de modo que el peso del voto de un ciudadano sea equivalente al de cualquier otro; el día de las elecciones deben existir condiciones para acudir a una casilla cercana, las boletas deben estar listas, las urnas instaladas y los funcionarios de la mesa, capacitados para recibir, contar y registrar el voto, el de uno como el de todos los demás. Todo eso se sustenta en el trabajo permanente, efectivo e imparcial de una burocracia. Si ella falla, los derechos políticos se vuelven inmatrimoniales. Si las condiciones existen para unos, pero no para otros, se anula el principio fundacional de igualdad ciudadana. La democracia es solo tan fuerte como las rutinas de la administración electoral.

La primera gran consecuencia de la reforma electoral impulsada por el gobierno sería la desprofesionalización de la función electoral del Estado. Dado el vínculo genético, recién mencionado, entre la profesionalización de la burocracia y la vigencia de los derechos de ciudadanía, esto a su vez derivaría en la fractura del derecho igualitario al voto en elecciones libres y auténticas. Como colectividad, quedaría en entredicho el principio de autodeterminación democrática. Por ello preocupan, por buenas razones, las descalificaciones del oficialismo a los Consejeros electorales, que se han vuelto moneda corriente. La reforma, sin embargo, va mucho más lejos que eso, embistiendo a la estructura ejecutiva del INE con una gran bola de demolición.

Para empezar, está el despido masivo de integrantes del Servicio Profesional Electoral con la desaparición del 84.6% de las plazas. En términos llanos, la propuesta es realizar una gran purga burocrática del personal responsable de la administración electoral. Aunque se envuelva en el lenguaje de la austeridad, la intencionalidad partidista es manifiesta.

En la democracia representativa los gobiernos están inmersos en un sistema constitucional de pesos y contrapesos para evitar el abuso de autoridad. Pero los límites al ejercicio de la voluntad de los gobernantes están dados no solo por la división de poderes, sino por lo que hacen y dejan de hacer los aparatos burocráticos. A fin de cuentas, ellos son los conductos de implementación de las decisiones, quienes llevan o no a la práctica las instrucciones y disposiciones. Por eso, cuando ponen las leyes y reglamentos como obstáculo, y no se alinean a sus

caprichos, resultan tan incómodos a los políticos electos; por eso pretenden colonizar los aparatos estatales con cuadros leales—a ellos y su partido, no a normas universalistas y abstractas.

En México el Servicio Profesional Electoral es de los pocos aparatos weberianos del Estado, es decir, en el que funcionarios seleccionados por sus méritos y calificación técnica, sujetos a entrenamiento y evaluación rutinaria, implementan la ley en forma universalista. No se hacen distinciones entre unos ciudadanos u otros para inscribirse en el padrón electoral, obtener una credencial, instalar casillas o contar los votos. No hay que pedirle favores a nadie, estar bien conectado u obedecer al líder, patrón o gestor alguno. Hay derechos políticos efectivos porque, en la práctica, a la burocracia electoral la gobiernan procedimientos abstractos y detallados, no lealtades partidistas ni personales.

Todo eso estorba al gobierno. No solo estorba, sino que amenaza el primero de sus objetivos: mantener el poder. Más aún, va a contracorriente de lo que hasta ahora ha sido su forma de ejercerlo: imprimir un sello radicalmente partidario, particularista, a la operación del Estado, de manera que los derechos se agradezcan como concesiones o recompensas por la lealtad (“amor con amor se paga”, reza uno de los *slogans* oficiales), mientras los sectores no alineados, tachados de traidores al pueblo-nación, temen el castigo: la exclusión, el vilipendio, quizá acusaciones legales. El problema para el gobierno actual es que, en el ámbito electoral, donde a fin de cuentas se juega la distribución del poder, el INE es una institución cuyos principios de operación son antitéticos a esta lógica favoritista. En el INE se ha estrellado no solo una ambición hegemónica desbordada, sino una concepción patrimonialista de lo político. Para finalmente plegarlo a “la transformación” se impulsa el “plan B”, que es en realidad el inicial y único, solo perseguido ahora por un segundo camino.

La demolición de la estructura profesional del INE empieza desde la punta y sigue hasta los cimientos. En la parte alta se desaparece a la Junta General Ejecutiva (máximo órgano ejecutivo e instancia de coordinación entre las áreas operativas), sustituyéndola por una “Comisión de Administración” controlada por cinco consejeros electorales. La separación entre la rama directiva (con el Consejo

General como instancia superior) y la rama ejecutiva es una de las claves de la profesionalización electoral, que ahora busca romperse.

En la base de la pirámide, de los cinco vocales que componen cada una de las 300 Juntas Distritales del país (un vocal ejecutivo, que preside la Junta, más un vocal secretario, uno del registro, uno de organización y uno capacitación), la reforma contempla dejar solo uno, que se supone puede absorber toda la carga laboral y realizar funciones por naturaleza distintas. Un piso más arriba, en la geografía electoral, de los cinco vocales en cada una de las 32 Juntas Locales se pretende dejar a tres (el vocal ejecutivo, uno del registro y uno solo, también, para las tareas tanto de capacitación como organización electoral).

Piénsese, por ejemplo, en las tareas registrales. Los vocales del registro electoral, apoyados por jefes de oficina de seguimiento y análisis, supervisan hoy la atención a aproximadamente 120 mil personas que acuden, por día, a realizar algún trámite relacionado con la credencial para votar en alguno de los 900 módulos distribuidos por todo el país. Es obvio que es una tarea constante, especializada, de la que depende que nadie quede indebidamente excluido de los derechos elementales a la identidad y al voto (y también, que en el padrón no existan los fantasmas, los duplicados, y otros viejos conocidos del autoritarismo electoral mexicano).

Pero según la reforma, esos mismos funcionarios se encargarán también de supervisar la capacitación de ciudadanos sorteados para ser funcionarios de casilla (un proceso tachado de “engorroso y caro” en la reforma, por lo que los tiempos para hacerlo se reducen drásticamente), de hacer recorridos por las secciones y distritos para decidir la ubicación óptima de las casillas, de sustanciar los múltiples pleitos locales entre los partidos; y cuando sean las elecciones supervisar la instalación de casillas, recibir las actas y los paquetes electorales, hacer los cómputos y recuentos. Además, los módulos de credencialización deberán estar en inmuebles de dominio público, o sea en oficinas administradas por gobiernos partidistas.

En resumen, el INE hará lo mismo que hace hoy por todo el país con la misma eficiencia y pulcritud, pero sin el 85% de los funcionarios del Servicio Profesional

Electoral que forman su columna vertebral. La propia reforma admite, sin quererlo, que el planteamiento es descabellado, introduciendo la figura de los “órganos electorales temporales”. Éstos funcionarán solo en el periodo de celebración de elecciones, quedando inmediatamente después desintegrados (el ideal parece ser un Estado de trabajadores por honorarios). Incluso, el número de órganos distritales fuera del proceso electoral pasará de 300 a 260, con un solo vocal operativo por distrito como se dijo antes. Recapitulando, el país dará un giro de personal electoral permanente, integrado en un sistema de servicio profesional (ingreso por concurso, capacitación y evaluación constantes, seguridad en el empleo, perspectivas de carrera, experiencia acumulada), a brigadas de administración electoral eventuales, flotantes, improvisadas. Orwellianamente, la reforma dice que así se consigue “la eficaz ejecución y administración de los recursos de las instituciones electorales” y “garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía”.

En el mejor de los casos, lo que ocurriría es la proliferación de errores no intencionales en la administración electoral, con consecuencias directas en lo más básico del régimen democrático: la lista de electores, el acceso efectivo al sufragio, el conteo pulcro de los votos, la difusión oportuna de resultados. Se extenderían a los derechos político-electorales los problemas que aquejan a casi todos los otros derechos en México: su débil y desigual cumplimiento por la debilidad las instituciones del Estado encargadas de garantizarlos —su falta de recursos, personal calificado, cobertura territorial, conocimiento del terreno en el que operan y aceptación social.

El INE es una de las pocas y notables excepciones a esa precariedad institucional que contamina nuestra vida en sociedad y vuelve muchos derechos de papel. Cuenta con una estructura eficaz que ha penetrado el territorio y la sociedad: es capaz de credencializar e instalar casillas en zonas donde se dice que “el Estado no llega” o ha perdido el control. Está fuertemente entrelazada con la sociedad — visita millones de hogares para capacitar ciudadanos que asumen las responsabilidades en las casillas, recorre todas las secciones del territorio, interactúa a diario con las élites políticas de todos los partidos y todos los niveles—



sin responder a intereses particularistas. Sus funcionarios no le deben el empleo a líder o “conecte” alguno, ni pende sobre ellos la amenaza de despido caprichoso (salvo ahora). Además de experiencia, tienen un sentido colectivo de identidad y de misión democrática.

Así se explican los altos índices de confianza ciudadana en el INE, pese a la campaña de desprestigio en su contra y en un país donde reina la desconfianza. Así se explica también que posea los mejores indicadores de desempeño objetivo entre las instituciones públicas. En las últimas elecciones, se instalaron el 99.99% de las 163 mil casillas aprobadas; mientras que el 99.8% de la población adulta ha tramitado su credencial para votar. En un índice académico internacional de capacidad de los organismos de administración electoral, México está entre los primeros 10 países del mundo de 179 calificados, a la par de Suecia, Finlandia, Noruega o Alemania y bastante por encima de democracias como Estados Unidos o Australia.<sup>4</sup> Así, la reforma impulsada por la mayoría gobernante busca desfigurar y purgar a ese organismo, con mazo y serrucho.

Dijimos que semejante golpe al aparato profesional, en el mejor de los casos, multiplicaría las fallas burocráticas en la función electoral del Estado, así como el Estado falla en otras funciones. Pero sería pecar de una gran inocencia pensar que, en la ruda disputa por el poder, actores interesados no capitalizarían la disfuncionalidad y los huecos para sacar ventajas indebidas. ¿Quién puede sacar mayor ventaja de procedimientos electorales mas vulnerables? Desde luego, quien tiene mayores recursos y capacidades de movilización, es decir quien tiene el poder. En un Estado poco profesionalizado, los ejecutivos (de la presidencia de la república hasta la última presidencia municipal, pasando por los gobernadores) pueden disponer de presupuestos y burocracias para acarrear, obstaculizar, “bajar recursos”, monitorear casillas, presionar, sustituir funcionarios de casilla, etcétera, hasta inclinar los resultados en el sentido “correcto”. Un INE potente y profesionalizado ha sido la clave para que, pese al entorno social e institucional, los ciudadanos puedan votar con secrecía y libertad en elecciones de calidad, y

---

<sup>4</sup> Varieties of Democracy (V-Dem), v12-2022, indicador “Election Management Body capacity”. <https://v-dem.net/>

electorado todo, poner y quitar gobiernos según su voluntad. El “plan B” apuesta por el debilitamiento y la desprofesionalización—a río revuelto, ganancia.

El espíritu ventajista de la reforma es palmario también en otras esferas. Los cambios legales respecto de la propaganda gubernamental dan rienda suelta a los servidores públicos, empezando por el presidente, para inmiscuirse en las campañas. Desde la oposición, el grupo gobernante reclamó con persistencia la neutralidad de los servidores públicos en los procesos electorales; desde el poder, se legaliza la intromisión. Alegando que no se trata de campañas contratadas con recursos públicos, los funcionarios quedan autorizados para pronunciarse desde el cargo, en actos oficiales (como las conferencias mañaneras), sobre las campañas y los contrincantes. Se abre así una ruta más para desequilibrar las condiciones de competencia democrática, el modo predominante de regresión autoritaria en el mundo actual: “Un terreno de juego desigual es un componente central, aunque subestimado, del autoritarismo contemporáneo. En países como Botswana, Georgia, Kirguistán, Malasia, Malawi, Mozambique, Senegal, Singapur, Tanzania y Venezuela la competencia democrática se ve socavada menos por el fraude electoral o la represión que por el acceso desigual a las instituciones estatales, los recursos y los medios.”<sup>5</sup>

### III. CONCLUSIÓN

Al momento de escribir no está clara la suerte final de la reforma. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estará en condiciones de proteger el Estado de Derecho y la Constitución que las reformas legales impulsadas desde el gobierno vulneran por doquier. En cualquier caso, es necesario para nuestra memoria política colectiva dejar constancia de este episodio crítico de deslealtad democrática. De no detenerse la tropelía en el Poder Judicial, tendremos que concluir que por la puerta de la democracia entró su propio verdugo. La reforma electoral es el caballo de Troya.

---

<sup>5</sup> Steven Levitsky and Lucan A. Way, “Why Democracy Needs a Level Playing Field,” *Journal of Democracy* 21, no. 1, 2010, pp. 57–68.

## V. LOS CAMBIOS A LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INE<sup>1</sup>

Guadalupe SALMORÁN VILLAR<sup>2</sup>

### I. EL PLAN B. PROCESO LEGISLATIVO

El pasado 6 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó en *fast track* (sin lectura, análisis o discusión de por medio en sede legislativa) las iniciativas de reforma en materia electoral presentadas por integrantes del grupo parlamentario de Morena. El paquete de reformas es conocido como el “Plan B”, en alternativa a la fallida propuesta de reforma constitucional presidencial que fue rechazada ese mismo día por el Congreso<sup>3</sup>. El paquete fue aprobado en lo general y en lo particular con 261 de los votos a favor y 221 votos en contra.

El proyecto fue turnado al Senado y discutido en comisiones legislativas. Las comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda aprobaron por separado el dictamen de reforma electoral, la primera por unanimidad y la segunda por mayoría, pero ambas sin la presencia de los senadores de oposición.

El 15 de diciembre de 2022 la iniciativa fue aprobada por el pleno del Senado en lo particular, con algunos cambios, y devuelta a la Cámara de Diputados para la votación final. Al día siguiente, el viernes 16 de diciembre, la Cámara de Diputados votó y reenvió al Senado la minuta del proyecto de reforma para su aprobación en la primera sesión del siguiente periodo ordinario (febrero 2023), y lo autorizó para mandar directamente a promulgar los artículos de las leyes reformadas que fueron aprobados por ambas Cámaras. Actualmente, el Congreso está en receso, para

---

<sup>1</sup> Con base en Cámara de Diputados, “Proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6176-V, 15 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf>

<sup>2</sup> Guadalupe Salmorán Villar es investigadora (Asociada c) de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5580-6509>

<sup>3</sup> Al no alcanzar el voto de la mayoría calificada (de dos terceras partes del Congreso) necesaria para modificar la constitución federal. La propuesta de reforma constitucional planteada por el presidente contó con 269 votos a favor (de Morena, PT, y PVEM) y 225 en contra (del PAN, PRI, PRD y MC). Sólo una diputada de Morena votó en contra del proyecto, otro se abstuvo y cinco legisladores se ausentaron.

convocar a un periodo extraordinario se quiere que la Comisión Permanente lo apruebe por mayoría calificada, que no alcanzan Morena y sus aliados.

## II. SECRETARÍA EJECUTIVA

La Secretaría Ejecutiva deja de ser considerada como un órgano central del Instituto (derogado el inciso d del art. 34 LEGIPE<sup>4</sup>). El encargo de Secretario Ejecutivo se mantiene en 6 años, pero solamente puede ser *reelecto* por un *periodo de 3 años*, y no de seis años como antes de la reforma. En principio, la introducción de esta regla homologa la duración de este encargo con el de los consejeros electorales. De realizarse de conformidad con el texto de la reforma, la designación del nuevo Secretario Ejecutivo –como señala el transitorio– coincidiría con la de la presidencia y consejerías vacantes en la sesión de mayo 2023.

Se adiciona que el Secretario Ejecutivo está obligado “a rendir un informe anual, y podrá ser removido de sus funciones en los términos de la presente Ley” (art. 50)<sup>5</sup>, aunque no queda claro el procedimiento de remoción.

*En caso de ausencia* en alguna sesión del Consejo General del INE, “sus funciones serán realizadas por una persona titular de la Dirección Ejecutiva que al efecto designe el Consejo General para esa sesión” (art. 41, párrafo 2 y art. 44 párrafo 1, inciso d).<sup>6</sup> En lugar de ser cubierto por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva, como hasta antes de la reforma.

Todas las funciones de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General corresponden ahora “al titular de la Secretaría Ejecutiva, en auxilio del Consejo General”<sup>7</sup> (art. 46 LEGIPE 2017)<sup>8</sup>. Salvo una que **fue eliminada**: “Recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o

---

<sup>4</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LEGIPE, 2017. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalINE.pdf>

<sup>5</sup> Cámara de Diputados, “Proyecto de Decreto... *Op.Cit*

<sup>6</sup> *Idem*

<sup>7</sup> *Idem*

<sup>8</sup> Se elimina la porción normativa que establecía que la “Secretaría Ejecutiva del Consejo General estará a cargo del Secretario Ejecutivo del Instituto” art. 41, párrafo 2. Ley General de Instituciones, *Op. Cit*

resoluciones de los órganos locales del Instituto y preparar el proyecto correspondiente.” (derogado el inciso e, párrafo 1 del art. 46)<sup>9</sup>

Antes de la reforma, el Secretario Ejecutivo, además de coordinar la Junta General, *conducía* la administración y *supervisaba* el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto (art. 49 párrafo 1)<sup>10</sup>. Con la reforma, la Secretaría Ejecutiva pasará a ser un “órgano auxiliar” del Consejo General en materia de “coordinación de las Direcciones en actividades ejecutivas, en la conducción de la administración y en la supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, de lo cual dará cuenta al Consejo General” (art. 49 párrafo 1).<sup>11</sup>

Para la *coordinación de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto*, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva *realizará reuniones de trabajo* en las que participará la o el *consejero presidente del instituto* y la *persona titular del Órgano Interno de Control*. De dichas reuniones de coordinación se deberán rendir informes al Consejo General para su conocimiento (art. 49 numeral 2).<sup>12</sup>

**Se adiciona** que la persona titular de la Secretaría Ejecutiva “podrá brindar auxilio logístico a las comisiones para el cumplimiento de las tareas que se les hayan encomendado” (art. 42 párrafo 12).<sup>13</sup>

**Se eliminan** las siguientes atribuciones del Secretario Ejecutivo (art. 51)<sup>14</sup>:

e) Ejercer y atender oportunamente la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de los vocales secretarios de las juntas ejecutivas locales y distritales, u otros servidores públicos del Instituto en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral. El Secretario Ejecutivo podrá delegar la atribución en servidores públicos a su cargo;

...

j) Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales

---

<sup>9</sup> Ley General de Instituciones...*Op. Cit*

<sup>10</sup> *Idem*

<sup>11</sup> Cámara de Diputados, “Proyecto de Decreto ... *Op. Cit.*”

<sup>12</sup> *Idem*

<sup>13</sup> *Idem*

<sup>14</sup> *Idem*

autorizados;

...

k) Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables;

...

l) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

...

n) Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;

...

o) Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;

...

q) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General;

...

t) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios, así como de elecciones extraordinarias, que se sujetará a la convocatoria respectiva;

**Se elimina** la *Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral*<sup>15</sup>, que antes de la reforma estaba adscrita a la Secretaría Ejecutiva y la función a esta última como *oficialía electoral*. En su lugar, se crea la *Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral* (Derogados los párrafos 2 y 3 del art. 51 de la LEGIPE 2017). Sus funciones están establecidas en el art. 60 Bis de la LEGIPE.<sup>16</sup>

De conformidad con el decreto de reforma (décimo tercero): “La Secretaría Ejecutiva revisará con las unidades administrativas, órganos delegacionales y

---

<sup>15</sup> Competente para la tramitación de los procedimientos sancionadores y demás que determine esta Ley y las disposiciones aplicables (art. 51 párrafo 2) Ley General de Instituciones...*Op. Cit*

<sup>16</sup> *Cfr.* Ley General de Instituciones...*Op. Cit* y Cámara de Diputados, “Proyecto de Decreto ... *Op. Cit.*

subdelegacionales del Instituto las estructuras orgánicas no incluidas en la reestructuración prevista en el presente Decreto, con el fin de compactarlas al mínimo indispensable para su operación<sup>17</sup>.

### III. SUPRESIÓN DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA Y LA CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN

**Se elimina** la Junta General Ejecutiva<sup>18</sup>. Las labores encomendadas a la Junta General Ejecutiva, un órgano ejecutivo, especializado y de la mayor jerarquía, serán ejecutadas por una comisión permanente; la Comisión de Administración, la cual no es considerada un órgano central del Instituto (como sí lo era en cambio la Junta).<sup>19</sup>

A diferencia de la Junta General Ejecutiva, la *composición* de la Comisión de Administración es *mixta*: estará integrada por cinco consejeras y consejeros, con derecho a voz y voto, y las personas Directoras Ejecutivas del Instituto, pero estas únicamente con derecho de voz. Sus determinaciones serán adoptadas por mayoría de votos (art. 42 párrafo 6)<sup>20</sup>. Las personas integrantes de la Comisión de Administración serán *renovadas cada tres años* y su *presidencia cada año* (art. 42 párrafo 6)<sup>21</sup>.

A diferencia de lo que sucedía con la Junta General Ejecutiva, la *Secretaría Ejecutiva no forma parte* de la Comisión de Administración, *ni es presidida por la Presidencia del Consejo General*. Es más, nada excluye que esta última no forme parte de ella. La Comisión de Administración será presidida por el o la Consejera que designe para tales efectos el Consejo General (art. 42 párrafo 6)<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto ... *Op. Cit.*

<sup>18</sup> Un órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto y cumplir con los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General del INE. Ley General de Instituciones...*Op. Cit.*

<sup>19</sup> *Cfr. Art. 34* Ley General de Instituciones...*Op. Cit.* y Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto... *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto... *Op. Cit.*

<sup>21</sup> *Idem*

<sup>22</sup> *Idem*

*La Secretaría Técnica* de la Comisión de Administración estará a cargo de “la persona titular de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional” (art. 47 párrafo 1)<sup>23</sup>.

La persona titular del *Órgano Interno de Control* debe participar en las sesiones de la Comisión de Administración, sólo con derecho a voz (art. 47 párrafo 2)<sup>24</sup>. Y la Comisión de Administración absorbe prácticamente todas las atribuciones antes encomendadas a la Junta General Ejecutiva. Sin embargo, **se eliminan** algunas otras (art. 48<sup>25</sup>):

c) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;

d) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;

...

f) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del [SEP] Instituto;

...

h) Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por esta Ley;

i) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en la Ley General de Partidos Políticos, a más tardar el último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral;

j) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en los supuestos previstos por la Ley General de Partidos Políticos;

k) Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia;

l) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas en materia electoral

---

<sup>23</sup> Con la reforma, se fusionan las direcciones de Administración y de Servicio Profesional Electoral que conformarían una sola. Cámara de Diputados, “Proyecto de Decreto... *Op. Cit.*”

<sup>24</sup> Cámara de Diputados, “Proyecto de Decreto... *Op. Cit.*”

<sup>25</sup> Ley General de Instituciones...*Op. Cit.*



y, en su caso, proponer las sanciones, en los términos que establece esta Ley;

m) Recibir informes del titular del Órgano Interno de Control respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto;

n) Formular los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General antes de que inicie el proceso electoral local de que se trate;

ñ) Aprobar el calendario y el plan integral del proceso electoral federal y de los procesos federales electorales extraordinarios que se convoquen, para ser puestos a consideración del Consejo General, y

En su lugar, **se adicionan** las siguientes atribuciones (art. 48<sup>26</sup>):

o) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados, previa propuesta que realice cada Dirección Ejecutiva dentro del ámbito de su competencia;

p) Ordenar a la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y

q) Las demás que le encomienden esta Ley, el Consejo General o su presidente.

Como sucedía ya con la Junta General Ejecutiva, corresponde al Consejo General (art. 44, numeral 1<sup>27</sup>):

w) conocer los informes, trimestrales y anual, que rinda la Comisión de Administración, elaborados por las Direcciones Ejecutivas, así como los que, en su caso, deba rendir el titular del Órgano Interno de Control.

x) Requerir a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

De conformidad con el decreto de reforma (décimo quinto transitorio):

La Dirección Ejecutiva de Administración auxiliará a la Comisión de Administración para definir y realizar, a más tardar el 1o. de agosto de 2023, los cambios en las

---

<sup>26</sup> Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto... *Op. Cit.*

<sup>27</sup> *Idem.*

asignaciones presupuestales, adscripción de personal, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y demás bienes utilizados por las unidades administrativas sujetas a la reestructuración señalada en el presente Decreto.

#### IV. DESTITUCIÓN DEL TITULAR DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA

Edmundo Jacobo Molina, quien lleva en el cargo 14 años, fue designado por el Consejo General como titular de la Secretaría Ejecutiva del entonces IFE en 2008. Tras la reforma constitucional de 2014 fue nombrado nuevamente para el cargo en abril de ese año. Posteriormente, en 2017 fue reelecto en el cargo por la mayoría de los Consejeros y los votos en contra de Pamela San Martín, José Roberto Ruiz Saldaña y Adriana Favela.

De conformidad con el décimo séptimo transitorio del dictamen de reforma<sup>28</sup>:

-Se ordena su “cese de funciones” a partir de la publicación de las reformas a las leyes secundarias.

-Se ordena al Consejo General para que “de inmediato” nombre de entre los directores ejecutivos a un “encargado de despacho”.

-Se ordena que en la sesión ordinaria de mayo de 2023 el Consejo General designe a una nueva persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029.

Sin embargo, la Constitución Federal (art. 41 Base V. Apartado A<sup>29</sup>) establece que el Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General (a propuesta de su Presidente).

Las leyes no reconocen otro procedimiento de remoción de funciones del titular de la Secretaría Ejecutiva que no sea el determinado por el propio Consejo o, en su defecto, por juicio político (art. 110 constitucional<sup>30</sup>) y la aplicación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

---

<sup>28</sup> *Idem*

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<sup>30</sup> *Idem*

La remoción del actual Secretario Ejecutivo del INE supondría una indebida injerencia del Congreso de la Unión, so pretexto de una reforma legal, en las atribuciones que corresponden a un órgano autónomo como es el INE. De acuerdo con la constitución federal: “El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño” (Art. 41, Base V. Apartado A<sup>31</sup>). En todo caso, sólo una reforma constitucional podría dar lugar a una remoción de esa naturaleza.

---

<sup>31</sup> *Idem*

## VI. UN TRANSITORIO OMINOSO

Marco A. ZAVALA A.<sup>1</sup>

### I. UN CASO DE “NOMOMAQUIA”

El artículo décimo séptimo transitorio del “decreto por el que se reforman 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”,<sup>2</sup> establece:

Dada la modificación de las facultades de [sic] Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación.

De inmediato, el Consejo General nombrará de entre sus directores ejecutivos, a un encargado de despacho. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029 que cumpla los requisitos correspondientes.

El presente texto tiene por objetivo analizar la norma contenida en el primero de los párrafos trasuntos, a fin de evidenciar que estamos en presencia de una

---

<sup>1</sup> Marco Antonio Zavala Arredondo durante 24 años desempeñó diversos cargos jurisdiccionales, académicos, y administrativos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde febrero de 2019 ocupa la jefatura de oficina de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5703-6253>

<sup>2</sup> El 6 de diciembre de 2022 fueron presentadas ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un par de iniciativas con proyectos de decreto de reformas a diversos ordenamientos legales, cuyas disposiciones tienen incidencia en la materia electoral. En una de las iniciativas se propuso reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En la otra, fue propuesta la reforma, derogación y la adición de diversas disposiciones de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de una Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el martes 27 de diciembre de 2022. La minuta con proyecto de decreto restante se encuentra pendiente a que el Senado de la República se pronuncie sobre la modificación que efectuó la Cámara de Diputados respecto de una de las disposiciones involucradas y, en función de ello, se determine la promulgación y publicación parcial o total del documento. El presente texto parte de la premisa que el artículo transitorio que se analiza ya no puede ser modificado, por lo que desde esa perspectiva se da por descontada su adopción por el legislativo mexicano.

disposición jurídica que no admite ser considerada como “ley” por tratarse del ejercicio faccioso de los procedimientos estatales de creación normativa para fines estrictamente partidistas y, además, con un resultado incompatible con nuestro Estado Constitucional de Derecho.

El decreto de reformas en su conjunto, pero particularmente esta disposición transitoria, debe llevarnos a reflexionar nuevamente y con el debido sosiego la manera en la que venimos entendiendo y, por vía de consecuencia, interpretando y aplicando el Derecho, pues parece que, por momentos, uno de los debates más acalorados se centra en la producción irreflexiva de las normas.

Este fenómeno no se limita, como es el caso del decreto y el transitorio en cita, a la creación normativa que apela al más extremo de los positivismos legalistas, que circunscribe el significado de la ley y probablemente del Derecho, a los procedimientos dispuestos por la Constitución para la confección y promulgación de los decretos respectivos.

Por causas y comportamientos bien distintos, también forman parte del problema aquellas otras posiciones que, en contrasentido del caso anterior, apuestan por alimentar (casi exclusivamente) el discurso y la argumentación jurídica con los bienes, valores y principios superiores del ordenamiento, en detrimento de los ámbitos de actuación de las instancias políticas que, dado su talante democrático, se encuentran legitimadas y en mejor posición institucional para la confección de los productos normativos de mayor importancia, como serían las leyes.

No siendo ni el momento ni el espacio para detenernos a analizar esta problemática —que, no obstante, si uno observa detenidamente el decreto, varias de sus modificaciones tienen como *leitmotiv* la contraposición de visiones sobre el tema—, habremos de limitarnos a destacar las deficiencias normativas y sus causas, del primer párrafo del artículo décimo séptimo transitorio del decreto citado.

Lo más importante que, desde el punto de vista jurídico, debe tomarse en consideración para analizar el decreto y el trámite legislativo de que ha sido objeto es que se presenta como un producto valioso, dado su talante democrático. Sin

embargo, ello no es así, porque basta una lectura somera para apreciar las graves deficiencias que acusa.

En la cotidianeidad del tráfico jurídico se corre el riesgo de perderse en la reiteración burocrática y acrítica de reglas para la solución de los diferentes retos que ofrece una sociedad plural y dinámica, es decir, de la reiteración de criterios y la pacífica asunción de ciertos presupuestos necesarios para el funcionamiento del ordenamiento jurídico, los cuales no se cuidan ni se procuran. Esa tendencia nos podría llevar a considerar, como parece que lo hacen quienes han apoyado la aprobación del decreto, que todo aquello que resulte del procedimiento legislativo detallado en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser calificado, y casi venerado, como ley.

Ciertamente, el fundamento jurídico natural del cual deriva la obligación de obedecer las leyes radica en ese principio recogido ya en el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que definió la ley como “la expresión de la voluntad general, por la razón de que en la asamblea de diputados representativa de la nación de los ciudadanos mismos, todos los ciudadanos, en tanto miembros constitutivos de la nación, se hallan representados y participan así en la elaboración de las leyes”.<sup>3</sup>

Sin embargo, la adopción de la ley como herramienta de regulación de la vida en común conllevaba un rompimiento con la manera en la que se tomaban las decisiones antes por parte del soberano, quien se encontraba legitimado mediante la apelación a razones transcendentales o divinas, lo que le permitía gobernar por órdenes generales o mandatos singulares: “su reino no era, pues, un imperio de Leyes sino el imperio de una voluntad absoluta e irresistible, situada en una posición general abstracta de superioridad sobre sus súbditos”.<sup>4</sup> Y es que, a partir de entonces, la nota de generalidad es predicable “no sólo por razón de que tal voluntad actúe como órgano del conjunto, sino también, y específicamente por el

---

<sup>3</sup> Carré de Malberg, Raymond. *La ley, expresión de la voluntad general. Estudio sobre el concepto de la ley en la Constitución de 1785*, trad. esp. de Ignacio Massot Puey, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 145.

<sup>4</sup> García de Enterría, Eduardo. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 110.

carácter general de sus determinaciones”.<sup>5</sup> En definitiva, la “ley representa la superación de lo particular, de las tendencias de la fragmentación social y al individualismo radical, para, mediante la superación del conflicto entre ellos, acceder a expresar el interés general y reconstruir lo global y colectivo a través del Estado”.<sup>6</sup> Así, en los albores del constitucionalismo moderno, la igualdad de las personas adquiriría una connotación relevantísima que la hacía inherente a la idea de Estado en la acepción moderna del término, a tal grado que se identificó la idea de “ley” con la de “precepto general y de duración indefinida”, como recogió el proyecto de Constitución jacobina de 1793.<sup>7</sup>

En última instancia, lo que se encuentra en la base de la construcción intelectual de la ley como expresión de la voluntad general y, en virtud de sus condiciones de formación, la natural generación de límites en el ámbito de actuación de los poderes públicos en favor de los derechos y libertades básicas es una idea que destaca Schmitt:<sup>8</sup>

Para que el «imperio de la Ley» conserve su conexión con el concepto de Estado de Derecho es necesario introducir en el concepto de Ley ciertas *cualidades* que hagan posible la distinción entre una *norma jurídica* y un simple *mandato* a voluntad, o una *medida*.

[...]

En todo caso, si ha de subsistir una conexión entre el concepto de Estado de Derecho y el imperio de la Ley, es claro que no puede ser *Ley* toda medida discrecional del legislador competente.

Para el constitucionalista alemán ese sustrato mínimo que permite a una norma ser considerada ley, una vez puestas en entredicho las propiedades atinentes a la justicia, la razonabilidad, así como la fidelidad y la fe, es el carácter general de la norma jurídica.<sup>9</sup> En ausencia de ella no se está en presencia del actuar

---

<sup>5</sup> García de Enterría, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 4ª ed., Cizur Menor, Thomson Reuters, Aranzandi, 1998 (reimp.), p. 24.

<sup>6</sup> Cabo Martín, Carlos. *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000, p. 22.

<sup>7</sup> Llorens, E. L. *La igualdad ante la ley*, Murcia, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Murcia, 1934, pp. 22 y 33.

<sup>8</sup> Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, trad. esp. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1996 (reimp.), p. 149.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 152.

ordinario del órgano legislativo, sino de un auténtico abuso del poder legislativo, identificado como "nomomaquia".<sup>10</sup>

Entrar en esos terrenos es un recordatorio de que la ley no es algo neutro, sino que su contenido puede abrazar tanto los ideales de la justicia y la libertad, y "con la misma naturalidad puede convertirse en la más fuerte y formidable «amenaza para la libertad»".<sup>11</sup> El decreto de reformas electorales legales, así como el décimo séptimo transitorio del mismo, es una confirmación de esas preocupaciones.

Explicado el presupuesto del que partimos, en el apartado subsecuente se analiza la carencia de atributos de generalidad de la norma contenida en el décimo séptimo transitorio del decreto de reformas y cómo ello se traduce en una violación constitucional, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con una prescripción específica, precisamente como constancia de la herencia cultural propia del constitucionalismo (II). En un apartado final, se efectúa de forma muy somera una reflexión final sobre cómo la norma transitoria en estudio conlleva un fraude a la Constitución, pues una mayoría legislativa ordinaria pretende alcanzar un resultado que sólo está al alcance una mayoría calificada y mediante el agotamiento de un procedimiento que cumpla con las garantías esenciales (III). Este texto se cierra con una reflexión final que pone el acento en la responsabilidad colectiva, requerida para la encrucijada en la que parecemos encontrarnos como sociedad (IV).

## II. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATAMIENTO ANTE LA LEY POR QUEBRANTAMIENTO DE LA PROHIBICIÓN DE LEYES PRIVATIVAS

La igualdad de las personas sujetas al ordenamiento jurídico mexicano es uno de los ejes fundamentales del constitucionalismo mexicano desde sus orígenes, por lo que su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encuentra un profundo arraigo, lo que se confirma con la diversidad de disposiciones

---

<sup>10</sup> *Ídem.*

<sup>11</sup> García de Enterría, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, Civitas, 1996 (reimp.), p. 27.



que de una forma u otra son una derivación o manifestación concreta de su incorporación a la Constitución como uno de sus principios fundamentales. En efecto, el principio de igualdad, entendido de manera amplia como valor fundamental, subyace a toda la estructura constitucional y a través de ella a todo el resto del andamiaje jurídico, por lo que no se encuentra plasmada en un solo enunciado normativo, sino en varios de ellos, constituyéndose así en la base sobre la cual debe consolidarse el ámbito de protección deducible de este principio constitucional.

En este sentido, el principio de igualdad se halla presente desde el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución, cuando establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución dispone.

De nueva cuenta, la igualdad se encuentra como idea motora de la disposición contenida en el tercer párrafo del propio artículo 1º constitucional, al establecer de manera tajante que está prohibida la esclavitud en México, para después agregar que los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzan, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes mexicanas.

Lo mismo cabe decir del cuarto párrafo del precepto que se viene citando, al igualmente prohibir toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 4º constitucional, por su parte, postula en su primer enunciado con claridad que la mujer y el hombre son iguales ante la ley. En tanto, el artículo 12 del mismo cuerpo normativo prevé que en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas ni honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados en otros países. Por último, en cuanto interesa

destacar en este momento, el artículo siguiente, el 13, prohíbe que cualquier persona sea juzgada por leyes privativas ni por tribunales especiales. Tampoco ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

En los preceptos mencionados, entre otros, se puede constatar la irradiación de la igualdad que pregonan los ordenamientos constitucionales modernos, tanto desde su perspectiva como principio objetivo, como en su faceta estrictamente subjetiva como derecho.

Así, la igualdad de trato exige que en la actividad de los operadores jurídicos, como la autoridad administrativa o un tribunal, la aplicación de la ley sea homogénea, lo que significa que los criterios jurídicos empleados para determinar el derecho en casos específicos guarden una congruencia con los casos análogos, esto es, que en caso de concurrir elementos fácticos sustancialmente iguales, deberá seguirse la misma interpretación empleada en los casos precedentes, salvo que exista una razón del suficiente peso y magnitud para actuar en sentido contrario, extremo que, en todo caso, debe justificarse de manera reforzada.

Ahora bien, el principio de igualdad de trato no solo vincula a las autoridades administrativas y jurisdiccionales, sino también al legislador al momento de desarrollar su labor de creación normativa. En este supuesto, aunque el ordenamiento constitucional parte del reconocimiento del principio de igualdad, la ley no puede sino diferenciar porque en el seno de la sociedad se presenta una amplísima diversidad de situaciones que, por parte del legislador, no pueden recibir el mismo trato.<sup>12</sup> Por ello, el legislador debe ante todo diferenciar aquellas propiedades relevantes de las distintas situaciones sociales que son objeto de regulación legal que no admiten un tratamiento igualitario u homogéneo. De esta suerte, la igualdad que protege la Constitución se encuentra siempre referida a un rasgo o elemento común de, al menos, dos situaciones jurídicas diferenciadas, que

---

<sup>12</sup> De ahí la feliz expresión de Pérez Royo: "El Derecho no se nutre, pues, de la igualdad, sino de la diferencia". Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, 16ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2014, p.

sirve como *tertium comparationis*,<sup>13</sup> que, a la vez, constituye la piedra angular del juicio de igualdad empleado para constatar si las diferenciaciones existentes admiten o no ser calificadas de acordes con la Constitución.

Conforme la doctrina contemporánea reconstruye su desarrollo normativo, el principio de igualdad impone al Estado la obligación de tratar a las personas “de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos”.<sup>14</sup> En este sentido, el deber se materializa en cuatro mandatos correlativos:<sup>15</sup>

- 1) Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas;
- 2) Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común.
- 3) Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), y
- 4) Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

Lo mismo ocurre con los criterios jurisprudenciales del Máximo Tribunal del país. Así, por ejemplo, al delimitar conceptualmente la igualdad constitucionalmente exigida, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica que las diferenciaciones normativas deben sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, pues la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de “términos de comparación”, los cuales, así como las características que los

---

<sup>13</sup> Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 608.

<sup>14</sup> Bernal Pulido, Carlos. “El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana” en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional Coordinadores Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 51.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 51 y 52.

distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectuó dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad.<sup>16</sup>

A su vez, sobre el contenido y el alcance del principio general de igualdad postulado por la Constitución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirma que dicho principio no postula la paridad entre todos los individuos, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico, de la producción normativa. En este sentido, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.<sup>17</sup>

En resumen, de acuerdo con la doctrina contemporánea y la jurisprudencia de los tribunales federales, comenzando con la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de igualdad en cualquiera de sus vertientes vincula a todos los poderes públicos, de lo que se sigue que no cabe identificarlo exclusivamente como una mandato de aplicación homogénea o igual de la ley, sino también en la producción del derecho, especialmente de la ley, existiendo deberes positivos y negativos a fin de que se respete, tanto al momento de producción de la ley, como en su posterior interpretación y aplicación.<sup>18</sup>

Sobre estas bases queda claro que, para la Constitución, la producción normativa a cargo del poder legislativo se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias a fin de que pueda considerarse un producto válido, esto es, regular conforme con los postulados fundamentales del mismo ordenamiento. En efecto, en la medida en que la ley es una de las formas más importantes para que se ejerza el control estatal, desde los inicios del Estado constitucional se requiere que lo haga “en forma general y abstracta”.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Tesis 1ª./J. 46/2016 (10ª.).

<sup>17</sup> Tesis 2ª. /J. 64/2016 (10ª.).

<sup>18</sup> Silva Meza, Juan y Silva García, Fernando. *Derechos fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia mexicana*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2019, pp. 535 y s.

<sup>19</sup> Rüthers, Bernd. *Teoría general del Derecho*, Bogotá, Editorial Temis, 2018, p-110.

La generalidad de una norma supone que el destinatario de la misma es una clase de personas y no una persona en concreto, en tanto que la abstracción refiere que el objeto de la norma es una clase de acciones o una “acción-tipo”.<sup>20</sup> En este sentido, la doctrina entiende que la abstracción y la generalidad son propiedades necesarias para que sean partícipes de un ideal de justicia, pues con ellas se postula, por un lado, el fin de la igualdad y, por otro, el fin de la certeza, al quedar definidos los efectos que el ordenamiento atribuirá a un comportamiento dado.<sup>21</sup>

También lo entiende así nuestra Constitución, al prohibir en su artículo 13 la aplicación de leyes privativas, y la jurisprudencia que del precepto invocado han desarrollado de forma consistente los tribunales federales, particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como enseguida se constatará, de manera constante, la Suprema Corte ha entendido que una ley privativa “se caracteriza no por sus efectos en cuanto a que restringe derechos, sino porque pugna con el sistema de generalidad en cuanto a su observancia, que rige en nuestra legislación, y sólo se contrae a determinadas personas y cosas individualmente consideradas”.<sup>22</sup> Como se señaló, la generalidad como característica esencial de las leyes se retrotrae prácticamente al surgimiento del Estado liberal y su rompimiento con el Estado absolutista.

Así, por ejemplo, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia reconoció que, de la prohibición establecida en el artículo 13 constitucional, se deriva un derecho individual.<sup>23</sup> La misma Tercera Sala del Alto Tribunal sostuvo que,

---

<sup>20</sup> Ambas propiedades no forman parte de la “esencia” de las normas jurídicas, por cuanto también existen las normas particulares y las normas concretas, sino que son reflejo de una determinada ideología y que condiciona las características del ordenamiento jurídico o, en su caso, de algunos de sus componentes.

<sup>21</sup> Bobbio, Norberto. *Teoría general del Derecho*, 2ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 1997, pp. 131 y s. En sentido similar, Martínez-Sicluna y Sepúlveda, Consuelo. *Teoría del Derecho y filosofía del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2017, pp. 82 y ss.

<sup>22</sup> Tercera Sala. Amparo civil directo 2306/35. García Caro Bernardo. 25 de abril de 1936. Unanimidad de cinco votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLVIII, página 1494

<sup>23</sup> “El artículo 13 garantiza la igualdad ante la ley; no se refiere, en manera alguna, a las garantías relativas a la seguridad personal, a las que deben tener los individuos sujetos a proceso, porque esas garantías están expresamente señaladas en los artículos subsecuentes de la Constitución. Las funciones jurídicas del Estado son de tres órdenes: legislativa, administrativa y jurisdiccional; mediante la primera, formula el derecho objetivo, indica la forma como ha de realizarse; mediante la segunda, crea una situación de derecho subjetivo o condiciona, por un acto individual, el nacimiento de una condición legal; mediante la tercera, hace constar la existencia y la extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, en caso de violación o contienda, y dispone las medidas

dado que el carácter constante de las leyes es que su aplicación sea general y abstracta, cuando una disposición legislativa desaparece después de aplicarse, por estar dirigida a una persona determinada, se “va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia”.<sup>24</sup> Estos criterios se mantendrían durante la sexta época del *Semanario Judicial de la Federación*, en la que se hizo especial énfasis en que la abstracción y generalidad son características predicables de cualquier ley, con independencia de la materia.<sup>25</sup>

Finalmente, durante la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* se mantuvo la misma línea en cuanto a los criterios relativos al artículo 13 constitucional y la protección que dispensa.<sup>26</sup>

Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de

---

necesarias para asegurar el respeto debido a su decisión. La primera función, se lleva a cabo por el Poder Legislativo, que establece reglas u organiza situaciones destinadas a asegurar el cumplimiento de una regla de derecho; pero en el sentido material, sólo es la ley la que tiene el carácter y tiende a la realización del derecho; además, la ley debe tener otros dos caracteres esenciales; los de fijez y de abstracción; significando, este último, que debe tener en cuenta únicamente su calidad social, su objeto de realización de derecho, con exclusión completa del individuo o persona, sujeto a ese derecho, que aun cuando es el fin de la ley, no debe considerarse de una manera particular, dentro de la misma, y seguramente a los caracteres de generalidad y abstracción, son a los que se refiere el artículo 13 constitucional, al decir que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y al prohibir los fueros, privilegios o exenciones; derecho individual correlativo de la prohibición para el Estado, de expedir leyes materiales, en la acepción que se le ha dado, de que no reúnan los requisitos de generalidad y abstracción”. Amparo civil en revisión 4518/27. Chirinos viuda de Guzmán Adela. 25 de mayo de 1929. Unanimidad de cinco votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVI, página 802.

<sup>24</sup> Amparo civil en revisión 2610/27. Guzmán Baldomero Domingo. 11 de abril de 1930. Unanimidad de cuatro votos. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVIII, página 1960

<sup>25</sup> “Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas). Una ley que carece de esos caracteres va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional”. Amparo en revisión 2916/52. Octavio Valencia Noris. 2 de marzo de 1965. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XCIII, Primera Parte, página 40.

<sup>26</sup> P./J. 18/98. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, Marzo de 1998, página 7

aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.

En suma, si bien el texto del artículo 13 constitucional refiere que la tutela está dirigida a una limitación de contenido material al juzgador, “por extensión debe entenderse que la prohibición se dirige a toda autoridad: al poder legislativo para que no las apruebe, al ejecutivo para que no las aplique y al judicial para no juzgar con ellas”.<sup>27</sup> Además, como ya se indicó, la “ley privativa no es propiamente una ley, porque el carácter constante de las leyes es que sean de aplicación general (que se dirija a todos), abstracta (establece hipótesis amplias) y, por lo mismo, no se agota en su aplicación”.<sup>28</sup>

La propia Constitución es consciente de esta exigencia, esto es, que la ley debe siempre formular hipótesis abstractas, generales e impersonales, que cuando establece las directrices básicas para la integración del máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral es clara y contundente en limitar la potestad legislativa del Congreso de la Unión, como enseguida se aprecia:<sup>29</sup>

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral [...].

---

<sup>27</sup> Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2012, p. 100.

<sup>28</sup> *Ídem*.

<sup>29</sup> Artículo 41, base V, apartado A, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consonancia con la prohibición establecida en el artículo 13 constitucional, relativa a la interdicción de leyes privativas, y a fin de ser consecuente con el principio de igualdad en la formulación de las leyes, el artículo 41 de la Carta Magna, en la parte recién transcrita, circunscribe la actuación de la ley a prever los requisitos que, *en cada ocasión que así se requiera*, deben acreditarse para estar en condiciones de designar al consejero Presidente, a los consejeros electorales, al titular del órgano interno de control y al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Lo que la Constitución prevé en este apartado, en plena congruencia con el deber constitucional de igualdad, es una habilitación para emitir reglas generales, abstractas e impersonales atinentes a los requisitos que deben cubrirse para ocupar los cargos que se encuentran ahí indicados.

Por tanto, el Congreso de la Unión no se encuentra facultado para, por un lado, designar a quien habrá de ocupar el cargo de consejero Presidente, consejero electoral, titular del órgano interno de control o la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral,<sup>30</sup> ni para prohibir que una persona en específico pueda ocupar alguna de esas posiciones, como tampoco para remover a quien válidamente ha sido nombrado para ocuparlas.

Pese a lo anterior, el primer párrafo del artículo décimo séptimo transitorio es una norma que resultaría privativa en la medida en que no reviste los caracteres de abstracción y generalidad, pues el supuesto normativo que comprende no se encuentra abierto a una generalidad de casos ni de conductas, sino que se encuentra dirigido a una persona en particular, quien actualmente ocupa la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, respecto de quien establece que cesará en sus funciones incluso con anterioridad a que entre en vigor el decreto en el cual se contiene.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> De hecho, conforme su artículo 41, la Constitución faculta a la Cámara de Diputados para designar, mediante votación calificada, a las consejerías del Consejo General del INE, siguiendo el procedimiento contemplado por la propia Ley Fundamental. También faculta a la Cámara de Diputados para la designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del propio instituto, cumpliendo los requisitos atinentes. Para el caso de la Secretaría Ejecutiva del INE, la Constitución faculta al Consejo General para designarlo, a propuesta de su presidente y mediante votación de al menos las dos terceras partes de sus integrantes.

<sup>31</sup> El artículo primero del decreto de reformas en cuestión establece que entrará en vigor al día siguiente de que ocurra su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.



Una vez que se aplique la norma contenida en el primer párrafo del artículo décimo séptimo transitorio pierde, para todo efecto práctico, vigencia porque no podrá nunca más volver a presentarse un supuesto análogo, al estar dirigido exclusivamente a un solo destinatario. No se trata, por tanto, de una disposición que nuestra Constitución admita para ser incorporada en una ley y, en consecuencia, deviene violatoria de la prohibición consignada en el artículo 13 constitucional.

Así, en lugar de cumplir con el mandato que el artículo 41, base V, apartado A, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limitándose a prever los requisitos para la designación de la persona que deba ocupar la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el artículo décimo séptimo transitorio referido se optó por adoptar una norma concreta y que consiste en cesar a quien válidamente fue nombrado para ocupar el cargo en cuestión, aspecto que, como se vio, se encuentra fuera del ámbito para el que ha sido facultado el Congreso de la Unión.

No es óbice lo expresado en la disposición transitoria en cita, porque lo cierto es que las modificaciones efectuadas a las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral no pueden ser consideradas un motivo habilitante, porque finalmente, se trata de uno de los órganos ejecutivos contemplados en la Constitución, respecto del cual se mantienen, sin cambios fundamentales, los requisitos para su designación, mismos que fueron acreditados al momento de que Edmundo Jacobo Molina fue designado para ocupar el cargo, así como cuando fue ratificado en el mismo para un segundo periodo.

Efectivamente, en lo que corresponde a la Secretaría Ejecutiva, el artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución señala expresamente que es parte integrante del Consejo General, junto con el consejero Presidente, los diez consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos. Como lo revela la lectura de la disposición constitucional citada, al margen de lo que la legislación secundaria establezca, la persona que ocupa la Secretaría no sólo es parte integrante del Consejo General, sino que asume para sí el carácter de autoridad ejecutiva, en atención a que el

precepto constitucional en cuestión refiere la existencia de órganos de esta naturaleza y función.

Tocante a las atribuciones que son objeto de modificación en el decreto de reformas, un análisis de los cambios revela que, en lo fundamental, se adelgaza el conjunto de facultades con la que cuenta la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, pero sin que ello revele que se haya producido un cambio sustancial en las habilidades y competencias específicas que resultan oportunas para ocupar el cargo, lo que, por su parte, se evidencia con la decisión del legislador federal, quien no ha visto necesidad de modificar los requisitos para ocupar el cargo.

Con la reforma, la Secretaría Ejecutiva ya no se contempla como uno de los órganos centrales de la Institución. Empero, como se adelantó, ello no obsta para que mantenga ese carácter, en la medida en que se constituye como el órgano ejecutivo directamente establecido por la Constitución. Además, ahora se establece que al Secretario Ejecutivo se le considera auxiliar del Consejo General en diversas actividades, entre ellas, en la coordinación de las Direcciones Ejecutivas, en la conducción de la administración y en la supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del INE, y la orientación y coordinación de las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de los órganos locales y auxiliares del Instituto. Estas funciones ya las desarrollaba, como lo evidencia lo establecido en diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>32</sup> antes de su modificación.

Por otro lado, en el decreto se suprimen diversas atribuciones que actualmente le asigna a la Secretaría Ejecutiva la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre ellas:

- La recepción y sustanciación de los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, así como la preparación del proyecto correspondiente (pasa a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral);

---

<sup>32</sup> Artículos 49.1; 51.1, 2 y 3; 53.2; 54.1, inciso l); 55.1, incisos b) y l); 56.1, incisos b) y h); 57.1, inciso e); 58.1, inciso k); 59.1, incisos i) y j); 60.1; 63.1, inciso d); 70.1, inciso d); 80.1, inciso c); 96.1; 97.2; 103.1 y 4; 121.5, 6, 7 y 12; 119.2; 121.1; 125.1; 239.8; 311.4; 307.1, inciso b); 317.1, incisos b), c), d) y e); 320.1, incisos c) e i); 321.1, inciso e); 325.1, inciso c); 326.1; y 474 Bis. 2.

- La función de oficialía electoral (pasa a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral);
- La facultad de aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto (pasa a la Comisión de Administración del Consejo General, a propuesta de cada Dirección Ejecutiva);
- La facultad de nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional (pasa al Consejo General, a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional);
- La facultad de proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (pasa a la Dirección de Administración y del Servicio Profesional Electoral, por orden de la Comisión de Administración);
- Las vinculadas con la Junta General Ejecutiva, ya que desaparece.
- La elaboración del anteproyecto de presupuesto del INE (ahora el desarrollo del anteproyecto de presupuesto del Instituto corresponde a la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional y quien lo somete a aprobación del Consejo es la Comisión de Administración);
- La preparación del proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios, así como de elecciones extraordinarias;
- La atribución del Secretario Ejecutivo para presentar a consideración del Presidente del Consejo General las propuestas para la creación de nuevas unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto;
- Los procedimientos de remoción de las y los consejeros electorales de los OPL (ahora será la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral la encargada);
- Las atribuciones especiales (atracción, asunción y delegación (ahora será la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral la encargada);
- La celebración de convenios para efectos del SPEN (ahora será la Comisión de Administración, a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Electoral Nacional, y

- Las actividades vinculadas con los procedimientos sancionadores en materia electoral, ya que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva se fusiona con la Dirección Ejecutiva, para formar la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral, quien tendrá a su cargo las funciones y actividades relacionadas con esa materia.

Sin embargo, como se adelantó, las razones expuestas en el décimo séptimo transitorio del decreto de reformas no son aptas para soportar el contenido normativo de la disposición, porque no existe una variación sustantiva de las atribuciones que ahora se establecen para la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, en tanto sólo se han eliminado algunas de ellas, sin que se incorporen otras que supongan capacidades y habilidades diversas para ocupar el cargo, como lo evidencia el hecho de que los requisitos de designación siguen siendo los mismos, extremo que evidencia la impertinencia del transitorio en cuestión.

En efecto, el artículo 38, párrafo 1, inciso i), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, como requisito para la designación de una consejería electoral, lo siguiente:

- i) No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y

Por su parte, la redacción contenida en el decreto de reformas es del siguiente tenor:

- i) No ser persona titular de alguna secretaría de Estado, ni de la Fiscalía General de la República o Fiscalía o Procuraduría de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretaría u oficialía mayor en la Administración Pública Federal o estatal, de la Jefatura de Gobierno del Ciudad de México, ni Gubernatura, ni secretaría de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y

Como puede constatarse con facilidad, tanto en un texto, como en el otro, se prevé, como requisito para ocupar alguna de las consejerías electorales o la Secretaría Ejecutiva, no haber tenido la calidad, al menos con cuatro años de

anticipación al momento en que ocurra el nombramiento, de titular de una secretaría de Estado, de la Fiscalía General de la República, de una subsecretaría u oficialía mayor en la administración pública federal o estatal, de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México, de una gubernatura, ni de una secretaría de Gobierno.

Por tanto, como se dijo, no existe base jurídica alguna para que pueda plantearse la necesidad de un nuevo nombramiento en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, como no ocurre, por cierto, en ninguna de las consejerías electorales cuyas personas titulares fueron designadas al amparo de la normatividad que se pretende reformar.

### III. FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN

La inconstitucionalidad que se encuentra acreditada de forma patente permite igualmente evidenciar, además, la comisión de un fraude de ley, pues se trata de un ejercicio de atribuciones que, en principio, se encuentran amparadas por el ordenamiento, pero que, finalmente, las consecuencias normativas producidas configuran una situación jurídica que resulta prohibida por el propio ordenamiento. En su noción más básica, conforme recoge el *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, de la Real Academia de la Lengua, el fraude de ley refiere la realización de una conducta aparentemente lícita que, en realidad, pretende evitar la aplicación de “la norma establecida para la ocasión”.<sup>33</sup>

En este caso, a través de un decreto de reformas a diversos ordenamientos, entre ellos la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone el cese de funciones del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, supuestamente por las modificaciones al conjunto de atribuciones que tiene establecidas en la ley. Empero, como ya se demostró, el Congreso de la Unión solo tiene atribuciones para regular en ley los requisitos para la designación, pero no para pronunciarse, a favor o en contra, de persona alguna para ocupar el cargo, ni para censurar, ni mucho menos para cesar, a quien haya sido válidamente nombrado para ocuparla.

---

<sup>33</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico, *Fraude de ley*, <https://dpej.rae.es/lema/fraude-de-ley>

De hecho, conforme lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cámaras del Congreso de la Unión sólo pueden decretar el cese o destitución de quien ocupe la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral a través del juicio político, proceso que supone el cumplimiento y formalidades establecidas por la misma Constitución y la ley de la materia.<sup>34</sup>

De acuerdo con doctrina de amplia aceptación en nuestro entorno,<sup>35</sup> el juicio político es un mecanismo de defensa de la Constitución, en la medida en que su objetivo último es hacer efectivo el principio de limitación del poder. Dicho juicio permite sancionar, con la separación del cargo y, en su caso, la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicas,<sup>36</sup> a altos funcionarios<sup>37</sup> por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses políticos fundamentales o de su buen despacho.

Se trata de un instrumento de control de naturaleza eminentemente política, tanto por los órganos constitucionales que intervienen en su desahogo y resultado, como por el tipo de motivación al amparo de la cual debe justificarse la decisión, que no puede asimilarse, sin desnaturalizar la figura, a la de tipo objetivo-jurídica empleada por jueces y tribunales, instancias diseñadas para realizar su tarea de manera independiente e imparcial.

Empero, conforme el diseño constitucional vigente, el ejercicio de ese control político está condicionado, en primer término, a que se sustancie en la Cámara de

---

<sup>34</sup> Si bien el juicio político, como tal, puede ser visto como una unidad, cada una de las cámaras del Congreso de la Unión que intervienen en el mismo despliegan facultades diferenciadas y que, por lo mismo, suelen ser consideradas, para cada una de ellas, como facultades exclusivas. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 110 y 116.

<sup>35</sup> Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 191.

<sup>36</sup> Sin perjuicio de que, por vía separada —salvo en el caso de la persona titular de la presidencia de la República—, se enderece el proceso penal que corresponda en caso de configurarse una responsabilidad de este tipo.

<sup>37</sup> Conforme el primer párrafo del artículo 110 constitucional, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Diputados el procedimiento que establece la ley, que todo caso debe garantizar la audiencia de la persona inculpada, para después someter a consideración del pleno la acusación, que debe alcanzar, al menos la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión respectiva. Por su parte, el Senado debe erigirse en jurado de sentencia, a fin de aplicar la sanción correspondiente una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, mediante resolución que debe ser aprobada por cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.<sup>38</sup>

El juicio político requiere, pues, para que pueda dar lugar a una sanción consistente en la separación del cargo, el desahogo de un procedimiento que cumpla con formalidades esenciales,<sup>39</sup> así como votaciones respectivas en las cámaras de Diputados y de Senadores.

Ahora bien, el juicio político, cuyos antecedentes se encuentran en el *impeachment* norteamericano,<sup>40</sup> no solo está ligado a la idea de control político, sino que también subyace el propósito de ofrecer a quienes son susceptibles del mismo una clase de protección, que les permita el adecuado ejercicio de sus atribuciones, porque en ellas existe la necesidad de juzgar, emitir opiniones y, en general, la toma de decisiones que tienen una marcada incidencia pública y política. Precisamente por ello, nos parece que Arteaga Nava acierta en ubicar el juicio político dentro de las “inmunidades” que establece el ordenamiento constitucional.<sup>41</sup> Incluso, el propio Fix-Zamudio y Carmona Valencia coinciden en señalar que el juicio político es, a la vez, mecanismo de atribución de responsabilidad por el indebido ejercicio público y,

---

<sup>38</sup> Para un bosquejo del procedimiento desarrollado por la ley, véase: Fernández Ruíz, Jorge. *Poder legislativo*, 4ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 338-344. Compárese la regulación vigente con la previa a las reformas de 1982, que circunscribía la procedencia del juicio político a la comisión de “delitos oficiales”. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 36 ed., México, Porrúa, 2004, pp.564-567.

<sup>39</sup> Quiroz Acosta, Enrique. *Lecciones de Derecho constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, , 2016, p. 231.

<sup>40</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 9ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 854.

<sup>41</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Manual de Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2017 (2ª reimp.), p. 291. Para una explicación de por qué el juicio político es una inmunidad, véase: Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional. Parte general: teoría y poderes*, México, Oxford University Press, 2017, p. 286.

al mismo tiempo, tiene el propósito esencial de evitar los enjuiciamientos indebidos de los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones.<sup>42</sup> Por ello, las críticas a las insuficiencias de la figura por la inexistencia de casos en los cuales hubiera procedido hay que ponderarlas con esta otra función, igualmente relevante para el ejercicio del poder público.<sup>43</sup>

En el caso, con el decreto de reformas a la ley electoral se ha pretendido alcanzar el mismo resultado, pero sin ceñirse a los límites, formalidades y requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha dispuesto para cesar o separar a ciertos servidores públicos de sus encargos, entre ellos a quien actualmente ocupa la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

Se actualizan, por tanto, los elementos configuradores de la idea de fraude de ley, pues se sirve de las normas jurídicas, en este caso el de las relativas al procedimiento legislativo, para lograr con este empleo unas finalidades que, o bien no se encuentran previstas por el ordenamiento, o bien se encuentra prohibidas.<sup>44</sup>

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

México, el mundo, viven tiempos convulsos y de un intenso cuestionamiento a las instituciones y reglas de convivencia durante algún tiempo respetadas. No hace mucho, el profesor de Derecho administrativo Jorge Esteve Pardo publicó un libro en el que retrata un momento similar, en el que la modificación radical de las condiciones sociales (con la aparición de la sociedad de masas) generó crisis económicas, políticas y culturales. Su texto disecciona cómo se formaron diversas corrientes antiparlamentarias, de las cuales surgieron quienes buscaron transformar la impronta liberal, pero también aquellos que se empeñaron en destruirla.<sup>45</sup> De ese

---

<sup>42</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *op. cit.*, p. 857.

<sup>43</sup> Sobre la distorsión e ineficacias del juicio político en México, véase: Nava Vázquez, César. *División de poderes y de funciones en el Derecho mexicano*, contemporáneo, 2ª ed., Porrúa, México, 2008, pp. 77 y ss.; Palacios Perdero, Benjamín M. *El juicio político en México y la creación de tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, México, Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2015, pp. 241 y ss.; y Martínez Robledo Marybel, *El juicio político en México*, México, Porrúa, 2008, p. 193.

<sup>44</sup> Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan. *Ilícitos atípicos*, Madrid, Trotta, 2000, p. 80.

<sup>45</sup> Esteve Pardo, José. *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 2019.



caldo de cultivo saldría, paradójicamente, lo mejor para la consolidación del Derecho público del siglo XX, pero también sería el nido de las —quizás—peores experiencias que ha tenido el hombre en sociedad, al desconocer descaradamente el valor de la dignidad humana.

Las disputas ideológicas en el ámbito de la discusión pública encierran igualmente debates metodológicos para el entendimiento y aplicación del Derecho, como nos lo hace ver otro libro, de Lourdes de la Torre Martínez, cuya lectura complementa bien la de Esteve Pardo.<sup>46</sup>

Traigo a colación lo anterior porque me parece que vivimos un momento similar, en el que, las transformaciones que experimentamos exigen el replanteamiento de las herramientas intelectuales con las cuales hemos venido trabajando, sin que ello signifique abandonar el conocimiento y experiencia adquiridos por las generaciones que nos han precedido, pues corremos el riesgo de reeditar errores, cuando no tragedias.

El artículo décimo séptimo transitorio, así como el decreto al que pertenece, es un buen ejemplo de cómo la ley pierde su esencia y es transformada en un instrumento de agresión. La ley no puede rebajarse a ser un molde vacío en el que —alertaba Calamandrei—, “gracias a un procedimiento técnico establecido una vez y para siempre, se puede ahornar cualquier metal”.<sup>47</sup> Tampoco puede la Constitución convertirse en mera coartada para incorporar en ella pretensiones que no cuentan con una base clara en su texto. A todos nos corresponde contribuir en la tarea de solventar las deficiencias y desacuerdos existentes, pues de lo contrario cada vez serán más frecuentes los secuestros de los textos legales y la tergiversación del Derecho, que se corrompe cada vez que son manipulados los valores jurídicos fundamentales.

---

<sup>46</sup> De la Torre, Lourdes. *Derecho e incertidumbre: disputas metodológicas de ayer y hoy*, Madrid, Iustel, 2020. Para entender el contexto, así como los antecedentes y lo que vendría, conviene la lectura de: Stolleis, Michael. *Introducción al Derecho público alemán (siglos XVI-XXI)*, trad. esp. de Federico Fernández-Crehuet, Madrid, Marcial Pons, 2012.

<sup>47</sup> Calamandrei, Piero. *Il fascismo come regime della menzogna*, 6ª ed., Bari, Editori Laterza, 2019, p. 3. Existe traducción española (Calamandrei, Piero. *El fascismo como régimen de la mentira*, trad. esp. de Rachele Facchi, Valencia, Tirant Humanidades, 2019), p. 3 [p. 33].

## VII. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL: EL ÚLTIMO ALIENTO DE LA LEGALIDAD DEMOCRÁTICA

María del Pilar HERNÁNDEZ\*

“...los hombres pasan, pero las instituciones  
quedan; nada se puede hacer sin las  
personas, pero nada subsiste sin  
instituciones”.

Jean MONET

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Tres son los hitos históricos constitucionales en la profesionalización de los órganos electorales: el primero, la reforma constitucional de 1990,<sup>1</sup> con la que se institucionaliza la existencia **concurrente** del órgano administrativo central Instituto Federal Electoral —IFE— y los propios de las entidades federativas (Institutos/Consejos Electorales); desde entonces ese Instituto era, razón materia, espacio y sujetos **federal** y, sus homólogos cumplían lo propio en el ámbito de los estados; es hasta 1992 cuando el SPEN adquiere entidad, precisamente cuando el 26 de junio de éste año se publica su primer Estatuto en el Diario Oficial de la Federación.

Desde entonces el artículo 41 prescribía en su parte conducente: “El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus funciones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos.” Y continuaba el párrafo hasta indicar que éstos últimos órganos “... dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, ...”.

---

\* Investigadora titular C, Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México.  
ORCID: 0000-0001-9577-0750

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación de 6 de abril de 1990.

El segundo momento se vive a la vera de la reforma legal electoral de 1996,<sup>2</sup> el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales — conocido por sus siglas como COFIPE— señaló que se debía adecuar y mejorar el estatuto y que para ello la Junta General Ejecutiva propondría al Consejo General del IFE que aprobara un nuevo marco normativo capaz de contribuir a reforzar el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de la institución. Después de un año de intenso análisis y discusión con integrantes del servicio y autoridades del instituto, en particular con los consejeros electorales que conforman la Comisión del Servicio Profesional Electoral, presidida por Mauricio Merino, el 16 de marzo de 1999 el Consejo General aprobó el nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo del mismo año.

El tercer momento, sin lugar a duda, es el cambio tanto en la denominación, como en las competencias de los órganos electorales en comento. En 2014, el federal se convierte en nacional —INE— y con ello se taxan a nivel de la constitución nacional las facultades que se le asignan a los Órganos Políticos Locales Electorales —OPLES—, así lo constatan los incisos B y C del decreto de reformas.<sup>3</sup>

Como un reconocimiento a la importancia del Servicio Profesional Electoral Nacional —SPEN— se le asigna un inciso D; así el decreto denota los quehaceres a los que está llamado el SPEN, responsable cabalmente de la organización de las elecciones: selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. Por cierto, el Estatuto vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de julio de 2020, que por Juicio de controversia laboral —JLI— que conoció la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (el Estatuto modificado se publicó el 17 de marzo del 2022).

---

<sup>2</sup> La reforma constitucional se publica en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996; la reforma al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales ve la luz en el Diario Oficial de 22 de noviembre del mismo año de 1996.

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014.

La trascendencia en la acción profesional y profesionalizante que despliega en INE en la selección y formación continua de los recursos humanos tanto de la estructura propiamente central como de los OPLE´s se ve complementada por la acción que éstos, a su vez, cumplimentan y que, dicho sea, propicia un círculo virtuoso en el momento en que el servicio profesional electoral provee de recursos altamente calificados al andamiaje electoral, me refiero puntualmente a la integración tanto de las juntas locales y distritales electorales, como de la rama administrativa.

## II. QUÉ ES EL SPEN Y EL PORQUÉ DE SU IMPORTANCIA

En el historial del denominado servicio profesional de carrera en México —algunos le denominan servicio civil de carrera—, es de reconocer que únicamente el de carácter electoral ha logrado una formación seria y consolidada.

El SPEN se caracteriza por el capital humano, profesional y en constante capacitación, por promover efectivamente su desempeño imparcial y eficiente, establecer mecanismos para evaluarlos de modo permanente y garantizar que su ingreso, promoción y, en su caso, sus salidas siempre sean determinados sólo por los méritos (o deméritos) que cada uno de ellos demuestre con base en procedimientos transparentes, vigilados y con todas las garantías. Dicho sea con estricto apego a los principios constitucionales que rigen el actual del propio Instituto Nacional Electoral: legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

La importancia del SPEN radica en ser parte del andamiaje de una de las instituciones democráticas por excelencia, así como en constituir el nicho de inversión en capital humano habilitados para afrontar los múltiples procesos que desarrolla el INE por mandato constitucional y legal.

Cuáles son esos procesos, entre otros y sin afán de exhaustividad: a) planeación y ejecución de las estrategias de educación cívica; b) actualización, verificación y administración permanente del padrón y lista nominal de electores; c) gestión de la producción, expedición y renovación de la credencial de elector; d) Gestión de las prerrogativas y financiamiento de partidos políticos y candidatos; e)

ejecución de las estrategias de organización electoral durante el proceso electoral; f) presidir e integrar los Consejos Locales y Distritales durante proceso electoral; g) recepción de las quejas por actos anticipados de precampaña, de campaña y de propaganda distinta a la que se difunde en radio y TV, integrando los expedientes relativos a sus procedimientos sancionadores; h) selección y capacitación de funcionarios de las mesas directivas de casilla; i) localización y ubicación de los espacios idóneos para las casillas electorales; j) coordinación de la distribución de la documentación y de los materiales electorales; k) instalación en sesión permanente de los Consejos Locales y Distritales para vigilar el desarrollo de la Jornada Electoral; l) reporte en el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) de los incidentes y el desarrollo de la votación; m) recibir de los funcionarios de mesas directivas de casilla los paquetes electorales al término de la Jornada Electoral; n) cómputo de los votos de acuerdo al proceso electoral correspondiente o) en caso de presentarse ciertos supuestos de Ley, llevan a cabo el recuento de los votos parcial o total, dependiendo de la diferencia entre el ganador y el segundo, el número de votos nulos.

En definitiva, en el SPEN recae el considerable porcentaje del 84% de lo que se pretende suprimir con la reforma legal —plan B—, es decir, el éxito del funcionamiento y permanencia de los comicios democráticos en México.

### III. LA REFORMA LEGAL Y EL DESMANTELAMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

No deseo arribar a los lugares comunes, la prensa ha dado noticia en el día a día de lo que implica la reforma al andamiaje legal de la democracia mexicana y, desde luego del órgano nacional responsable.

Ninguno de los que estamos viviendo el *impasse* olvidamos que el buen funcionamiento de toda organización depende no solo de la claridad de las normas que la rigen y los recursos con que cuenta para desarrollar su labor, sino especialmente de la preparación y el compromiso de las personas vinculadas a ella, a esa organización, al caso el INE.

Cuando se habla de institucionalidad se hace referencia a una cualidad, la segunda que le da entidad e importancia al SPEN, que a lo largo de su historia

adquieren en mayor o menor grado las organizaciones o entidades constituidas en la sociedad, según su ámbito de acción; que además permite la generación del entramado social que sirve de soporte para la vida de los ciudadanos en democracia. El Servicio Profesional Electoral Nacional es, precisamente, ese elemento reticular que sostiene la legalidad y el quehacer democrático y lo es porque, en un Estado como el mexicano, ha alcanzado después de 33 años el nivel de desarrollo y la solidez como parte, debo decirlo, de un órgano que ha logrado su plena institucionalidad.

La acción fallida de reforma constitucional, primero, y la de reforma a cuerpos normativos en materia electoral —conocida precisamente como plan B— colocaron en la mesa de discusión la dimensión y la intención de daño irreparable a la estructura institucional democrática mexicana —en principio de aprobarlas la fracción de MORENA y sus aliados en la Cámara de Senadores en febrero de 2023 con su flagrante inconstitucionalidad—; segundo, una regresión insuperable; y, tercero, la derrota de los principios constitucionales en materia electoral y, por tanto, el advenimiento, en breve tiempo, de elecciones inciertas, ilegales, dependientes, parciales, con máxima opacidad y plenas de subjetividad, más allá, desde luego, de la afectación al voto de los mexicanos.

En clave del SPEN, los integrantes del Consejo General del INE, concedores tanto del funcionamiento de la estructura orgánica como de quienes la operativizan, dan cifras alarmantes sobre la mutilación a la estructura que elimina *de consuno* al capital humano del Servicio de la siguiente magnitud:

La desaparición de la Junta General Ejecutiva; reducción de los activos de las Juntas Locales, que son las que diligencian los procesos y atribuciones electorales del INE; las Juntas Distritales desaparecen y son sustituidas por las denominadas “oficinas auxiliares”, con un único “vocal ejecutivo” en sustitución de los 5 vocales profesionales. Lo anterior lleva al despido de entre 80% y 85% de los integrantes del SPEN. Aún más, el órgano interno de control —OIC— asume atribuciones completamente contrarias tanto a su naturaleza como a la Constitución Nacional al intervenir, precisamente, en el otorgamiento del *fiat* a la estructura del

SPEN y, por consiguiente, en su adscripción de vocalías, direcciones, comisiones, y demás áreas operativas y orgánicas.

Lo anterior atenta contra lo dispuesto en el a. 41, fr. V, apartado A, específicamente contra los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídicas de la función estatal de organizar, diligenciar y calificar las elecciones; más allá del amplio espectro de discrecionalidad implícito que contiene la iniciativa de reforma secundaria, repercute en la estabilidad y seguridad en el empleo del personal profesional y técnico del SPEN.

El consejero presidente del INE, a través de la Secretaría Ejecutiva, al Consejo General dio a conocer un informe<sup>4</sup> en el cual se da cabal noticia de las afectaciones a la democracia vía la funcionalidad del órgano autónomo, respecto del tema de mérito se indica:

En un primer análisis se identifica que, de las 2,571 plazas de cargos y puestos que conforman actualmente la estructura del SPEN del sistema INE, la reforma sólo contempla mantener 396. No obstante, es importante referir que esta cifra se proyecta 1) sin considerar el número de plazas adscritas en oficinas centrales debido a que no existe una definición del ajuste que se tendría que hacer a la estructura; 2) sin considerar los puestos adscritos en JLE vinculados con el área registral y las coordinaciones operativas (198 plazas) y 3) considerando a las vocalías operativas como cargos permanentes. Con base en estas variables la disminución de la estructura sería del 84.6% respecto a la conformación actual.<sup>5</sup>

#### IV. COROLARIO

La reforma secundaria, de ser aprobada por la Cámara de Senadores, llevará a un cúmulo recursos judiciales ante la Corte Federal, no cabe duda; lo deseable es que

---

<sup>4</sup> Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 68. El Informe completo contiene otros escenarios de posible recorte, en gran medida debido a la falta de claridad e imprecisiones de la reforma.

la razón de los juristas de ese órgano constitucional se imponga y se frene el golpe rapaz a la legalidad y a la institucionalidad democráticas electorales.

Termino con unas líneas del informe arriba invocado:

La reforma atenta contra el objetivo fundamental de un servicio civil de carrera, que es la profesionalización de la función específica de ese cuerpo, en este caso, electoral. La creación y habilitación de órganos temporales elimina la posibilidad de formar, capacitar, y evaluar en forma permanente a las personas que ocupen los cargos temporales. En el caso de los nuevos cargos definidos como vocalías operativas, serían cargos inespecíficos, es decir, tendrían que atender todos los temas sin especializarse en ninguno. Esto tendría un impacto determinante en la calidad de la operación y cumplimiento de las funciones requeridas, pero además dificultaría la tarea de profesionalizar a quienes ocupen esos cargos, pues su perfil implicaría el conocimiento de la totalidad de las áreas sustantivas de la oficina auxiliar.<sup>6</sup>

En efecto: “...los hombres pasan, pero las instituciones quedan; nada se puede hacer sin las personas, pero nada subsiste sin instituciones”.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 72.



### III. INE: ESTRUCTURA DISTRICTAL Y CUESTIONES OPERATIVAS

## VIII. PLAN B: EL EMBATE AL PADRÓN ELECTORAL Y LISTA DE VOTANTES

René MIRANDA JAIMES<sup>1</sup>

Farah MUNAYER<sup>2</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Un padrón electoral confiable y una cartografía actualizada son condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos humanos. En particular, su derecho a votar y ser votado por medio del sufragio universal, libre, secreto y personal; su derecho a la identidad; así como a que la renovación de los poderes sea por medio de elecciones libres y auténticas. Estos derechos constitucionales, que deben de gozar de la protección más amplia de acuerdo con el artículo 1 de la Carta Magna, se encuentran hoy en peligro.

El 28 de abril de 2022, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó su propuesta de reforma constitucional en materia electoral. Entre varios desatinos, dicha reforma pretendía quitarle al INE la confección y resguardo del padrón electoral para regresarlo, seguramente, a manos del gobierno. Esta pretensión se había hecho patente ya el 20 de enero de 2020, cuando la Secretaría de Gobernación solicitó formalmente al INE la entrega de la base de datos del padrón. Ante la negativa de la autoridad electoral y a una fuerte condena social, a finales de ese mismo mes el presidente declaró que el asunto “no era prioritario y que lo plantearía en otro momento”.<sup>3</sup>

Debido a una fuerte movilización ciudadana y a la falta de apoyo de los partidos de oposición -el gobierno necesitaba su apoyo pues se requiere de una tercera parte de los votos para modificar la Carta Magna-, el 6 de diciembre del mismo año la propuesta de reforma constitucional fue desechada. Sin embargo, el momento de volver a plantear el asunto llegó antes de lo esperado y ese mismo día

---

<sup>1</sup> Ex Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral. ORCID: <https://0000-0002-5286-7402>

<sup>2</sup> Maestra en Administración Pública Internacional por Sciences Po. Asesora del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. ORCID: <https://0000-0002-6873-767X>

<sup>3</sup> Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 27 de enero 2020.

el presidente presentó su Plan B: un paquete de reformas en materia electoral a seis leyes generales, entre ellas la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que sólo requerían el apoyo de una mayoría simple en el Congreso para ver la luz.

La modificación de diversos artículos de esta ley planteó el desmantelamiento de la estructura territorial del INE, así como la desaparición del 80% de su personal de carrera, destruyendo su capacidad para cumplir con sus atribuciones. Entre algunas de ellas destacan la de contar con un padrón y un listado nominal confiable, con una cartografía electoral vigente, así como con la emisión de la credencial de elector, instrumento que garantiza el derecho a la identidad de las personas y abre la puerta a muchos otros derechos en materia de seguridad, educación o salud.

Este documento pretende analizar las consecuencias de dicha reforma en estos temas, así como de alertar a la ciudadanía sobre el retroceso democrático que enfrenta nuestro país: no se trata sólo de alterar los procedimientos que han demostrado en centenas de elecciones ser exitosos, sino de la demolición de un sistema electoral del que pende nuestra democracia.

## II. EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES ANTES DE LA EMBESTIDA

Hace apenas tres décadas que nuestro país decidió apostar por la edificación de un sistema electoral sólido y confiable. Hasta ese entonces México no había sido capaz de contar con elecciones genuinas o auténticas no sólo por la falta de voluntad política sino porque ni las normas, ni los procedimientos o las instituciones eran capaces de procesar de manera limpia, equitativa, cierta y transparente la realización de los comicios.

Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 este panorama se transformó. El primer acuerdo del llamado pacto democrático fue la creación de un padrón electoral desde cero que garantizara el principio democrático básico: “una persona, un voto”. Esa atinada decisión terminó con una larga etapa de desconfianza en lo que toda democracia entiende como su piedra angular: la lista de quienes tienen derecho al sufragio.

Con la creación del IFE se creó la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) como una dirección técnica, especializada y profesional que se haría cargo de integrar el padrón, el listado electoral y la cartografía electoral. Los legisladores de entonces entendieron que, para cumplir con estas funciones y mantener vigente la cartografía y el padrón electoral, había que dotar al naciente Instituto de la estructura operativa adecuada para llevar a cabo cada una de sus actividades en los tiempos requeridos.

Es por ello por lo que los artículos 62 y 72 de la LGIPE establecieron que se crearían 32 juntas locales y 300 juntas distritales como órganos permanentes integrados por un Vocal Ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como por el Vocal Secretario, y que todos serían parte del también recién creado servicio profesional electoral. Lo anterior fue plasmado en la Constitución: se mandató a dotar a la autoridad electoral de órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia con el personal necesario calificado.<sup>4</sup> Este personal, sin embargo, tenía que ser reclutado y mantenido en la estructura de acuerdo con ciertos estándares y normas a fin de asegurar su independencia y profesionalismo. Por ello, la Carta Magna también estableció que se tendría que formar un servicio profesional de carrera<sup>5</sup>, lo que aseguraría que la labor de los trabajadores del IFE no dependiera de intereses particulares sino de sus méritos.

Además, la DERFE se convirtió en la única dirección ejecutiva en tener comisiones permanentes de vigilancia integradas por partidos políticos, con derecho no sólo a la voz sino también al voto para supervisar y tomar decisiones en la confección del padrón, del listado nominal y de la geografía electoral.<sup>6</sup> Desde la Constitución se instauró la creación de órganos de vigilancia creados mayoritariamente por los partidos políticos, y que fueron establecidos en los ámbitos nacional, estatal y distrital. La idea era que estuvieran en condiciones definir los requisitos que se seguirían en su integración y de revisar cada registro,

---

<sup>4</sup> Artículo 41, Base V, Apartado A de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>5</sup> Artículo 41, Base V, Apartado D de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>6</sup> Artículos 64, 2; 74, 2; 133; 157 y 158 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

cada movimiento, cada alta y cada baja, así como cada cambio en las fronteras de cada sección y distrito electoral<sup>7</sup>.

Es así que la edificación desde cero de la geografía electoral y la lista de votantes llegó acompañada por una serie de procedimientos para su creación y mantenimiento, pues su mayor riqueza se deriva de su cobertura y actualización. El padrón, al ser una base “viva” que cambia todo el tiempo, requiere del contacto permanente de la ciudadanía, ya que todos los días se registran fallecimientos, bajas por pérdida de derechos políticos, nuevos registros, pérdida de micas o de vigencia de las mismas, cambios de domicilio, etc.

### III. LA CREACIÓN DE UN PADRÓN ELECTORAL AUTÉNTICO: COLUMNA VERTEBRAL DE LA CONFIABILIDAD DE LAS ELECCIONES

Nuestro sistema electoral nació de la desconfianza y su diseño se realizó pensando en combatirla. Si bien en otros países se puede sufragar sin un listado o sin una credencial para votar, pues cuentan con una cultura política distinta, en México había que diseñar un andamiaje institucional que lo blindara no sólo de malas acciones sino hasta de malos pensamientos.

En 1988 se calculaba que el padrón electoral contaba con un 50% de inconsistencias. El listado estaba en manos del gobierno: existían muertos que acudían a las urnas, electores que aparecían en distintos listados --por lo que podían votar varias veces-- o bien, quien teniendo el derecho de hacerlo era simplemente eliminado. En ese entonces no existía una credencial para votar sino un comprobante de inscripción sin ningún elemento de seguridad: literalmente una hoja de papel bond escrita a máquina.

Fue así que una de las principales tareas del recién creado IFE fue cubrir cada rincón del territorio mexicano para buscar e invitar a todos los que tuvieran 18 años o más a inscribirse en el nuevo padrón.<sup>8</sup> Se recolectaron datos de casi 48

---

<sup>7</sup> Artículo 41, Base V, Apartado A de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>8</sup> Es importante mencionar la diferencia entre padrón electoral y listado nominal. El padrón es la base de datos que contiene información de quienes han solicitado su credencial para votar. El listado nominal contiene la información de quien cuenta con su credencial para votar y ésta es vigente. Son las personas quienes están en el listado nominal quienes tiene derecho a votar.

millones de mexicanos y mexicanas bajo el lema “ven, y tómate a foto”. La idea era no sólo que la autoridad electoral y los partidos políticos tuvieran certeza de quién podía votar, sino que sólo pudieran hacerlo una vez. Para ello se creó una credencial de elector con fotografía con la cual las y los funcionarios de casilla pudieran asociar el nombre registrado a una persona de carne y hueso.

La credencial de elector con fotografía que se expidió en 1992 contaba con nueve medidas de seguridad y se utilizó por primera vez en las elecciones federales de 1994. Actualmente, esta credencial cuenta con 24 medidas de seguridad, lo que la hace infalsificable, y se ha convertido en el medio de identificación oficial de las y los mexicanos. Esta evolución le ha merecido, por ejemplo, el reconocimiento de la UNESCO Memoria del Mundo de México por considerar su evolución como un patrimonio moderno del país.

La creación de un Registro Federal de Electores con una estructura desconcentrada, que se hiciera cargo de integrar el padrón y de actualizar la geografía electoral provocó que en unos cuantos años el listado de votantes dejara de ser fuente de inestabilidad en la organización de los comicios. De nada hubiera valido el esfuerzo extraordinario de recorrer casa por casa el país entero, para ubicar a los mayores de 18 años a principios de los años noventa, si no se hubiera definido la estructura necesaria y los mecanismos técnico-operativos para mantener vigente y actualizada la información de los casi 50 millones de ciudadanos y ciudadanas de ese entonces, mismos que hoy se han casi duplicado.

Hasta los más férreos críticos del sistema electoral han aceptado su confiabilidad y solidez pues, como ya se mencionó, se construye bajo la vigilancia constante de todos los partidos políticos. Hoy en día el INE alimenta, actualiza y resguarda la información de más de 95 millones de personas<sup>9</sup>, información que se desagrega en más de 50 campos y que a partir de 2001 incluye datos biométricos (huellas dactilares y fotografía), lo que la convierte en la base de datos más grande, robusta y confiable no sólo del país sino del mundo. Sí, del mundo.

---

<sup>9</sup> Información del Instituto Nacional Electoral con corte al 9 de enero 2023.

#### IV. EL PADRÓN Y EL LISTADO NOMINAL EN RIESGO

La modificación a los artículos 33, 61, 62, 71, 72 de la reforma electoral introdujeron un nuevo diseño organizacional que desmantela la estructura desconcentrada del Instituto. En cuanto a las 32 juntas locales, en lugar de las cinco vocalías que actualmente las integran, permanecen sólo tres: la Ejecutiva, la del Registro Federal de Electores y la de Capacitación-Organización electoral.

Con las juntas distritales el escenario es todavía peor, pues se convierten en oficinas auxiliares con un solo “vocal operativo” en lugar de los cinco que la integraban. Más aún, ni siquiera se tendrían 300 oficinas pues, de acuerdo con las nuevas redacciones de los artículos 33 y 61, éstas no estarían en cada distrito, sino que “en los municipios o demarcaciones territoriales que contengan dos o más distritos electorales en su ámbito territorial, habrá una Oficina Auxiliar y; En las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito, habrá una Oficina Auxiliar”. Llama la atención sobre todo esta última disposición, pues resulta inconcebible que en el área metropolitana del Valle de México que hoy cuenta con 52 juntas distritales, se suponga que una sola, sin personal, pueda hacer el trabajo.

En pocas palabras, se asfixian las células operativas del INE porque les es materialmente imposible que puedan cumplir con las funciones que realizaban. Esta modificación denota, además, un profundo desconocimiento de la forma en la que se organizan las elecciones en este país, pues no se realizan desde oficinas centrales ni desde las entidades, sino que se requiere el trabajo en campo en cada uno de los 300 distritos. Al desaparecer la estructura y, en los hechos al servicio profesional electoral, se le cortan literalmente los brazos operativos a la autoridad electoral.

Los procesos de actualización y depuración del Padrón Electoral requieren de un trabajo de campo y gabinete permanente, el cual debe ser acompañado, vigilado, supervisado y validado por la figura de la o el Vocal del Registro Federal de Electores de Junta Distrital. Es éste quien tiene la especialización y perfil requeridos. Asimismo, para su realización requiere poseer una serie de elementos de carácter técnico, material y financiero que deben ser observados. Sus actividades constituyen una tarea compleja, pues la creación y mantenimiento de

instrumentos confiables es una parte angular de una elección y requiere del trabajo de personas y recursos especializados, así como el aprovechamiento de la experiencia acumulada en cada uno de los procesos electorales previos.

Tan sólo en términos de la confección del padrón electoral, son estos vocales distritales del registro los responsables, por ejemplo, de los programas de depuración por defunción, notificaciones de la ciudadanía suspendida en sus derechos políticos, registros duplicados, programas de datos personales presuntamente irregulares, presunta usurpación de identidad y verificación de documentación irregular, domicilios irregulares, avisos ciudadanos previo a la cancelación, cancelación de trámites, pérdida de vigencia de las credenciales, reincorporación por notificación judicial, entre otras muchas.

Si bien la reforma permite la contratación de personal eventual, este planteamiento implica retroceder treinta años en nuestra historia cuando se tenían trabajadores que no tenían ninguna garantía de imparcialidad, pues su contratación y permanencia no dependía de sus méritos. Además, no queda claro cómo los procesos permanentes de contratación y capacitación se traducirán en ahorro de recursos. Lo que sí es un riesgo evidente es que se abre la puerta a estructuras partidistas en temas clave de la organización electoral.

## V. MÓDULOS DE ATENCIÓN CIUDADANA ÓPTIMOS Y CERCANOS A LA CIUDADANÍA

Los módulos de atención ciudadana (MAC) son el primer punto de contacto del INE con la ciudadanía. Su funcionamiento permanente y eficaz (la emisión de una credencial tarda menos de seis días) ha sido uno de los principales elementos para que hoy el INE sea la institución civil con mayor confianza ciudadana.<sup>10</sup> Además, como se ha explicado, un padrón y listado nominal confiable se tiene gracias a la cobertura y correcta operación y equipamiento de los MAC.

Hoy en día, el INE cuenta con cerca de novecientos módulos en cada rincón del país operados por más de 6,000 trabajadores que han entregado casi 350 millones de credenciales de forma gratuita. Para dimensionar la operación diaria de

---

<sup>10</sup> Encuesta Nacional de Cultura Cívica. ENCUCI. 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>



cada uno de estos módulos, basta decir que 120,000 personas acuden diariamente, solicitan casi 63,000 trámites al día y se imprimen 65,000 micas todos los días. Este trabajo es coordinado por las y los vocales distritales del registro --aquellos que desaparece la reforma--.

Si bien en un inicio la autoridad electoral tocó cada puerta del país para invitar a la ciudadanía a registrarse, la ley estableció que después de esa recolección inicial son las y los ciudadanos quienes deben acudir de forma personal no sólo a tramitar su mica sino también a recogerla.<sup>11</sup> Por ello, la ubicación de los MACs es tan importante como la ubicación de las casillas, pues una indebida localización puede traducirse en la vulneración al derecho al voto y a la identidad.

Hoy en día el 90% de estos módulos se encuentra a menos de diez kilómetros de la ciudadanía. Su accesibilidad y calidad en el servicio ha logrado que el índice de cobertura tanto del padrón como del listado nominal haya alcanzado su máximo histórico en las pasadas elecciones de 2021. Esto es, el 98% de la ciudadanía mayor de 18 años ha tramitado su credencial de elector. Más aún, de cada mil personas que la tramitaron, sólo dos no la recogieron.

La decisión de dónde ubicar cada módulo depende en gran parte de esos vocales del registro pues, insisto, son quienes conocen el terreno y están en condiciones de ubicar los locales y realizar los trámites necesarios para rentarlos y equiparlos a veces en tiempo récord. Son ellos también quienes coordinan el servicio que se otorga en estos lugares, pues no serviría de mucho tener accesibilidad si la atención fuera inadecuada.

La capacitación permanente que se da a los integrantes del servicio de carrera, así como iniciativas que han nacido de la experiencia en campo, han logrado que veintidós entidades cuenten hoy en día con la certificación de la calidad de su servicio de acuerdo con la Norma Internacional ISO 9001:2015. Esta norma se otorga gracias a la evaluación del procedimiento que se desarrolla desde que se solicita una mica hasta que se entrega. Mientras que las entidades restantes se encuentran en proceso de obtenerlo.

---

<sup>11</sup> Artículo 136, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, para para dotar de recursos que permitan equiparlos y contar con espacios dignos, adecuados y confortables, se cuenta con un Fideicomiso denominado “Fondo para la Atención Ciudadana y Mejoramiento de Módulos del Instituto Nacional Electoral”, fideicomiso que también desaparece con la reforma electoral y que se ha alimentado a lo largo de los años con economías del Instituto. Es decir, son recursos que están etiquetados exclusivamente para mejorar las instalaciones y el servicio que se ofrece día a día a la ciudadanía, servicio que evidentemente se verá afectado.

## VI. LOS MÓDULOS DE ATENCIÓN CIUDADANA EN MANOS DEL GOBIERNO EN TURNO

Como ya hemos visto, la desaparición de la estructura distrital tiene efectos inmediatos y adversos en la operación, infraestructura y ubicación de los módulos de atención ciudadana. Los vocales del registro distritales son los responsables del seguimiento, supervisión y suministro para la operación de los módulos de su distrito. Son ellos y ellas los responsables de que éstos cuenten con las características apropiadas de ubicación, espacio, funcionalidad, accesibilidad, seguridad e independencia operativa, que aseguren la calidad mínima necesaria para garantizar a plenitud los derechos de la ciudadanía de votar y ser votado, así como su derecho a la identidad.

Por otro lado, la nueva ley señala en su artículo 61, párrafo 1, numeral 10 que “los Módulos de Atención Ciudadana que instale el RFE, deben ubicarse preferentemente en bienes inmuebles de dominio público”. Esta disposición vulnera el artículo 41, base V, apartado A que dispone: “el INE será autoridad en la materia, independiente de sus decisiones y funcionamiento” pues *los bienes inmuebles de dominio público* se refieren al conjunto de muebles e inmuebles propiedad del Estado o sujetos a su administración y control.

Esto es, la autoridad electoral dependería de las distintas instancias del gobierno para la instalación y funcionamiento de los MAC, estará sujeta a la presión de las autoridades locales y provocará confusión en la ciudadanía sobre cuál es la institución que otorga el servicio, además de provocar inestabilidad en la ubicación

de éstos. Más aún, es atribución constitucional exclusiva del INE el resguardo de la base de datos del padrón electoral<sup>12</sup>, al “compartir” espacio con los gobiernos locales, se vulnera el proceso de seguridad y protección de los datos personales que la conforman.

Hoy en día se sigue un proceso riguroso de custodia y protección de los datos que se reciben en los módulos. Sin embargo, con el nuevo modelo, ¿cómo asegurar que no haya presión a los trabajadores, que la red en la que viajan los datos contenga los candados de seguridad que hoy se tienen gracias a la red-INE, o que el equipo bajo el resguardo del gobierno no sea intervenido?

Este planteamiento ya lo había hecho público el partido Morena el 23 de noviembre de 2022.<sup>13</sup> Bajo el falso argumento del ahorro y sin ningún tipo de estudio que lo sustente se vulnera la capacidad de recolectar la información de la ciudadanía y se introduce un sesgo al empadronamiento. Las decisiones que se toman sobre dónde instalar los módulos tiene que ver con privilegiar la seguridad, imparcialidad, cercanía, así como de procurar la permanencia de los inmuebles, prácticas que ha dado muy buenos resultados no sólo al Instituto sino a la ciudadanía en general.

El INE llega a lugares donde pocos llegan. Difícilmente con esta propuesta se logre tener el 90% de los módulos a menos de 10 kilómetros de las y los ciudadanos. La propuesta, una vez más, denota desconocimiento, mina la autonomía y pone en riesgo la expedición de la mica al depender de terceros parciales.

Además, en esta ocasión el daño sobre pasa al ámbito electoral al vulnerar el derecho a la identidad y el acceso a un sinnúmero de trámites en todos los ámbitos de la vida pública. Hoy la credencial se utiliza diariamente para realizar transacciones bancarias, acceder a otros derechos, evitar el robo de identidad,

---

<sup>12</sup> Artículo 41, Base V, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>13</sup> Analiza Morena eliminar renta de módulos del INE. Periódico Reforma. 22 de noviembre 2022. [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/analiza-morena-eliminar-renta-de-modulos-del-ine/ar2508689?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/analiza-morena-eliminar-renta-de-modulos-del-ine/ar2508689?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--)

proteger el acceso a datos personales y hasta el reconocimiento de personas fallecidas o desaparecidas. Lo que en este país no es menor.

#### VII. LA IMPORTANCIA DE UNA GEOGRAFÍA ELECTORAL VIGENTE, CONFIABLE Y VERIFICABLE

Todos los trabajos del registro, y la mayoría de los del Instituto, se inician a partir de una cartografía rigurosa y actualizada. Los vocales del registro distritales son quienes recorren permanentemente cada una de las casi 69,000 secciones electorales para mantener la información de cada pueblo, comunidad, caserío o ciudad vigente. Estas secciones son la unidad básica de la geografía electoral (comprende mínimo 1,000 personas y máximo 3,000) y son la base para la organización de las elecciones.

A partir de su identificación es que se instalan las casillas, pues la ley electoral mandata acercar lo más posible las mesas de votación de la ciudadanía. Las personas empadronadas son referenciadas a una sección y en cada una de éstas se debe instalar mínimo una casilla. Es así que un padrón confiable no sólo garantiza que la ciudadanía pueda ejercer su voto, sino que se convierte en el núcleo del cual parte la logística electoral.

La geografía y el padrón definen electores, candidaturas, cargos por los que una persona puede votar, casillas a instalar, personas que integran las mesas de votación, boletas a imprimir, material a producir, entre un largo etcétera. Incluso, la calidad de la capacitación electoral depende de estas tareas pues los recorridos para visitar a las personas sorteadas también dependen de la cartografía que emite el Registro Federal de Electores. Sin una cartografía bien hecha, sería imposible encontrar a los más de 12 millones de personas que se visitan en sus casas y hacerlo de acuerdo con una ruta de visita que garantiza su aleatoriedad.

Aún más, la geografía electoral está íntimamente relacionada con el principio de igualdad del voto, pues el voto debe valer lo mismo al ser emitido y contabilizado, pero también al traducirse en escaños y curules. Esto sólo es posible con una distritación robusta y confiable, a fin de que cada diputación, por ejemplo, represente a un número similar de ciudadanos. Dicho de otra manera, que cada distrito contenga casi la misma cantidad de personas. En los trabajos de distritación, también son los vocales del registro distritales -sí, otra vez esos que desaparecen-

los encargados de realizar previamente la campaña de actualización, levantar la información en campo y de realizar las consultas con los pueblos y comunidades indígenas que obliga nuestra Carta Magna.<sup>14</sup> Esa labor de construcción de acuerdos tan delicada e indispensable con las comunidades, sólo es posible gracias a la estructura desconcentrada.

#### VIII. SIN GEOGRAFÍA ELECTORAL ACTUALIZADA NO HAY ELECCIONES GENUINAS

El nuevo diseño organizacional que propone la reforma lastima el derecho a votar, ser votado, el principio de igualdad de voto, así como a tener elecciones libres y auténticas. Los vocales distritales que desaparecen están a cargo de los trabajos de operación en campo; análisis de gabinete; digitalización de la cartografía electoral; generación de archivos de impresión de los diversos productos cartográficos; asignación de datos geoelectorales y casilla electoral; aplicativos e infraestructura cartográfica, así como los trabajos relativos al reseccionamiento y la distritación.

De no contar con estas figuras se pone en riesgo la adecuada coordinación de división del territorio nacional que permite la operación electoral y el ejercicio equitativo de los derechos político-electorales. Se dañan los trabajos para que la ciudadanía esté correctamente identificada y georreferenciada, lo que vulnera su derecho al voto y de participación política.

#### IX. APUNTES SOBRE EL VOTO DE LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Una nota breve sobre la afectación al voto de las y los mexicanos en el extranjero: los artículos 135, párrafo 1 y 331 de la reforma a la LGIPE señalan que se podrá aceptar únicamente como requisito para votar desde el extranjero el pasaporte o la matrícula consular, lo que pone en riesgo la certeza del listado nominal tanto nacional como en el extranjero. Primero, porque puede suceder que la persona que

---

<sup>14</sup> Artículo Tercero Transitorio del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se reformó el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se presenta con este medio de identificación no haya estado nunca registrada en el padrón electoral. Así, el INE estaría imposibilitado para revisar su estado registral y tener certeza sobre si se cumple con los requisitos legales que le permiten votar. Además, porque al obtener una credencial para votar en el extranjero se firma la manifestación de querer votar fuera del país, lo que provoca la baja inmediata de ese registro en el listado nominal nacional. Esta medida garantiza que ninguna persona pueda votar dentro y fuera de México, medida que no podría tomarse con las nuevas disposiciones.

Más aún, el mismo artículo 331 prevé que será la Secretaría de Relaciones Exteriores quien valide la información que el Instituto le envíe sobre las y los mexicanos que hayan solicitado su inscripción al listado nominal. Esta disposición viola la autonomía constitucional del INE, así como su facultad exclusiva de integrar el padrón y el listado nominal.

Finalmente, el transitorio vigésimo segundo del proyecto del decreto por el que se reforma la LGIPE establece que, para la implementación del voto electrónico que se realiza desde el extranjero, el INE deberá diseñar el sistema en colaboración con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y que no se podrán destinar recursos para implementar sistemas ajenos a los resultados que se realicen con este organismo dependiente del gobierno.

Esto es, el INE pierde toda autonomía al depender de una institución del gobierno en turno, más allá de echar por la borda la inversión tecnológica que ha realizado el Instituto y con el que se han realizado sin ningún problema 16 elecciones por medio del voto por internet para residentes en el extranjero: 11 elecciones en 2021 (2 diputaciones y 9 gubernaturas); 4 elecciones en 2022 (todos de Gubernatura), así como el proceso de Revocación de Mandato.

## X. CONCLUSIÓN

La reforma electoral es inconstitucional por la violación sistemática a varios de sus artículos. Pero lo es también porque afecta el mismo principio del que nace: México no puede ser una república representativa y democrática si no existen las

condiciones para que pueda renovar los cargos por medio de elecciones libres y auténticas.

El sufragio que el país se merece es el mismo que mandata nuestra carta magna: sufragio universal, libre, secreto y directo. La reforma electoral propuesta por el presidente de la República debilita el pacto democrático y destruye las condiciones que han permitido a la autoridad electoral garantizar su ejercicio.

En México, hasta hoy, se ha instalado la buena costumbre democrática de contar con un padrón electoral, un listado de votantes y una geografía electoral sin sesgos políticos y con rigor técnico- operativo. Por ello, no se entiende que las y los legisladores que integral actualmente el Congreso de la Unión hayan tomado decisiones sin un diagnóstico objetivo, sin el consenso de todos sus integrantes y sin la opinión de quien desde hace más de 30 años garantiza el traspaso de poder de forma legal y pacífica.

En los últimos años, la asfixia presupuestal ya debilitaba las tareas del órgano electoral. Hoy, el tiro de gracia es volver letra muerta su atribución constitucional de contar con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, así como con el personal necesario calificado, permanente y profesional.

Este texto pretende ser una advertencia de algunas de las consecuencias que traerá el llamado “Plan B”. Nadie podrá decirse ganador o ganadora de la voluntad popular porque no hay acuerdo en las reglas con las que se jugará. Y porque las que se ponen sobre la mesa técnicamente no garantizan los derechos políticos de las y los mexicanos. De cara a las elecciones presidenciales de 2024 el precedente es grave. De cara a las futuras generaciones, la regularidad democrática está en riesgo.

## IX. “¿Y TODO PARA QUÉ?”.

### EL RIESGO DE DESMANTELAR AL INE PARA AHORRAR UNOS CENTAVOS

Camilo SAAVEDRA HERRERA<sup>1</sup>

#### I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la Unión ha recibido 255 iniciativas en materia electoral en la actual Legislatura, una cantidad bastante menor frente a las casi cinco mil que se han presentado desde que ésta se instaló a finales de agosto de 2021.<sup>2</sup> Las dimensiones limitadas de estas cifras no reflejan, sin embargo, la prominencia que este tema ha adquirido en los meses recientes a causa, en gran medida, del énfasis que el presidente de la República ha puesto en la transformación de las normas e instituciones que rigen la organización de los comicios y la actividad de partidos políticos. Hoy, a casi medio siglo del inicio del ciclo de reformas que contribuyeron a que México tuviera órganos legislativos representativos y elecciones competitivas y auténticas, la materia electoral vuelve a colocarse en el centro de la dinámica política del país.

Las dos iniciativas que el Ejecutivo federal envió al Congreso en el último año fueron los catalizadores del debate público y, de alguna manera, los ejes articuladores de la actividad parlamentaria reciente. La primera de ellas, del 28 de abril de 2022, propuso cambios a 18 artículos de la Constitución con la intención de, entre otras cuestiones, convertir al Instituto Nacional Electoral (INE) en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, un órgano que contaría con un diseño y atribuciones distintas a las de su antecesor y que tendría como instancia máxima de decisión a un consejo general cuyos integrantes serían electos mediante voto directo.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Camilo Saavedra Herrera es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3247-0376>

<sup>2</sup> Este cálculo está basado en la información disponible en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>.

<sup>3</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.



Las movilizaciones en contra y a favor de la propuesta de la segunda quincena noviembre dieron como resultado un contexto efervescente y polarizado, el cual propició, a su vez, que los partidos de oposición se coaligaran para impedir a la coalición gobernante reunir la mayoría calificada de dos tercios que requiere la aprobación de reformas constitucionales. La segunda iniciativa llegó el 6 de diciembre, el mismo día en que el Pleno de la Cámara de Diputados desechó el “Plan A” del Gobierno federal, y propuso cambios a la legislación secundaria que transformarían la estructura y atribuciones del INE, su relación con los organismos públicos locales electorales (OPLE), así como las competencias y órganos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La mayoría absoluta con la que cuentan los partidos que integran la coalición en el gobierno logró que el proceso legislativo fuese inusitadamente veloz. La Cámara de Diputados aprobó la segunda iniciativa prácticamente en sus términos, el 7 de diciembre, es decir, un día después de recepción. El Senado hizo lo propio el 15 de diciembre, aunque con más de 70 modificaciones, las cuales volvieron inmediatamente a la Cámara de Diputados para ser aprobadas ese mismo día. Con todo, para atender las objeciones que el presidente de la República manifestó los días previos, la Cámara cambió las disposiciones que facilitaban a los partidos políticos conservar su registro aun recibiendo porcentajes reducidos de votos. Así, la aprobación definitiva del “Plan B” continúa en suspenso porque fue devuelto al Senado para que valide estos últimos cambios una vez que reinicie sesiones en febrero de 2023.

El *impasse* en el que se encuentra la reforma ha abierto una ventana para analizar con la mesura y profundidad, ausentes hasta ahora en el proceso legislativo, sus características e implicaciones. En línea con lo que hacen el resto de los textos que integran esta obra, este trabajo tiene como objetivo examinar de manera crítica el que es, en mi opinión, el aspecto más trascendente del “Plan B”: la posible reducción de la estructura operativa del INE, particularmente de los órganos que se ubican en los 300 distritos electorales del país. Como explicaré en

las páginas siguientes, este componente de la iniciativa busca reducir los costos de los procesos electorales, un argumento problemático cuando se miran en perspectiva las asignaciones presupuestales del INE. La propuesta, además, podría generar una reducción significativa de las capacidades con las que cuenta el Instituto para llevar a cabo sus funciones en el territorio nacional.

El resto del texto se organiza de la siguiente manera: la segunda sección describe los aspectos del “Plan B” que buscan modificar la estructura interna del INE; la tercera en perspectiva diacrónica y comparativa analiza el presupuesto asignado a la institución; la cuarta explica por qué la propuesta podría implicar el desmantelamiento de la estructura operativa del Instituto; finalmente, la cuarta concluye que las reformas supondrían un ahorro marginal para México, al tiempo que generarían un impacto profundamente negativo en la capacidades que el país ha construido a lo largo de más de tres décadas.

## II. EL “PLAN B”

La exposición de motivos de la iniciativa del 6 de diciembre de 2022 señala que uno de sus objetivos es garantizar “la eficaz ejecución y administración de los recursos de las instituciones electorales tanto a nivel federal como local y hacer más eficiente la estructura orgánica de las autoridades electorales”.<sup>4</sup> Según señala este documento:

[U]no de los legados más nocivos de los gobiernos neoliberales de las últimas décadas en la vida pública del país fue la proliferación de instituciones ‘descentralizadas’ y ‘autónomas’ que sirvieron para otorgar cuotas a grupos de interés, de la “sociedad civil”, intelectuales orgánicos, cooptados y convertidos en satélites de las cúpulas partidistas. La creación y entrega de estas instituciones dejó como resultado órganos atrofiados de origen, incapaces de cumplir con los fines de un Estado democrático responsable ante su población.

[...]

---

<sup>4</sup> *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos en materia electoral*, 6 de diciembre de 2022, p.1. Disponible en: [sil.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentoAsuntos.php?SID=76e213d61e21790a57d0f4bdd448fbc8&Clave=4461825](https://sil.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=76e213d61e21790a57d0f4bdd448fbc8&Clave=4461825).

El Instituto Nacional Electoral (INE) es el mejor ejemplo de este tipo de organismos. Creado para fungir como árbitro en las contiendas electorales entre partidos políticos terminó siendo controlado por los partidos políticos. En más de 30 años de existencia, en vez de garantizar elecciones libres, confiables, democráticas, auténticas, ha convertido a una élite académica en garante de abusos en el uso de gasto público y cómplice protectora de conductas electorales fraudulentas e ilegales, lo que ha retrasado el tránsito político de México hacia la democracia. La ambición de estos grupos ha costado al país el pago de las personas funcionarias públicas más caras. El derroche de del INE ha dejado, además, uno de los procesos electorales más caros del mundo.<sup>5</sup>

Para respaldar esta idea, el texto plantea que:

El costo de operación de los procesos electorales en México creció de manera descomunal en los últimos 20 años. Mientras que en 1999 se asignó un presupuesto de 13,400 millones de pesos al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos electorales locales, para 2018 el INE y los OPL recibieron en conjunto más de 68,300 millones de pesos, lo que representó un crecimiento presupuestal de 409%. Este aumento presupuestal no fue proporcional del crecimiento de la población en ese mismo periodo, registrado 28.57%.

El exorbitante e injustificado aumento del costo de los procesos electorales no tiene parangón con otros países. Con base en un estudio realizado en 2016 sobre el precio del voto en el mundo, México se ubica como uno de los países más caros en voto por persona; 480 pesos. En países como Estados Unidos o Brasil el costo del voto en ese año fue de 224 pesos y 244 pesos, respectivamente. Como se observa, no se justifica el gasto del voto en México por el tamaño de su población, ni siquiera teniendo en cuenta todas las facultades del INE, pues países con población más grande tienen elecciones más económicas.

La exposición de motivos continúa en esa línea y sostiene líneas adelante lo siguiente:

La conformación de una élite burocrática es uno de los grandes lastres de nuestro sistema electoral. El personal del INE se integra por un total de 17,569 personas trabajadoras. En el portal del propio INE se reporta que al menos 123 de sus funcionarios ganan salarios más altos que el del Presidente de la República. La

---

<sup>5</sup> Ibid, p. 14-15.

suma del sueldo anual de las 11 personas Consejeras Electorales es de 34,667 millones 688,000 pesos. Es decir, 11 personas del INE cuestan al erario lo mismo que 4,938 maestros y maestras de educación media superior en el país al año.

Otro de los efectos negativos de la alta burocratización del INE es su pésima administración. Su estructura contiene duplicidad de funciones, posee áreas sin trabajo durante varios meses en el año, se despilfarran recursos mediante el pago de rentas, la compra permanente de material para urnas de mala calidad, se realizan gastos suntuosos, pago de comidas, viáticos, seguros médicos privados, compra de papelería a precios por arriba del mercado, pago de servicio de software injustificados, contratación de edecanes, arrendamiento de automóviles, etcétera. Las últimas reformas electorales complicaron todavía más esta situación.

[...]

La relación que mantiene el INE con los OPL desde la reforma constitucional en materia electoral del 2014, ciertamente, ha generado mayor irracionalidad operativa en el Instituto. Por ejemplo, mientras que, por un lado, se transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en INE para otorgarle la facultad de organizar comicios electorales en los estados, por otro lado, se mantuvieron las estructuras de los OPL para el mismo propósito. En consecuencia, hoy en día se cuenta con dos estructuras distintas distribuidas en las entidades federativas y los municipios del país con capacidad operativa y competencia jurídica para organizar los comicios electorales estatales, municipales y distritales.

Además de las deficiencias en la administración de los recursos del INE, la operación de los procesos electorales se realiza con múltiples defectos. La designación de funcionarios de casilla, por ejemplo, se realiza mediante un proceso engorroso y caro. Para determinar a los integrantes de las mesas de casillas, se estableció un mecanismo que genera dispendio de recursos y tiempo en la insaculación, notificación y capacitación de una cantidad de más del doble del requerida para operar las casillas.

Teniendo como base estos planteamientos, la iniciativa propone, por un lado, transformar la estructura de los órganos centrales del INE mediante:

- La sustitución de la Junta General Ejecutiva por un Comisión de Administración integrada por cinco de los 11 integrantes del Consejo General del Instituto;

- el cambio de funciones de la Secretaría Ejecutiva a ser una entidad auxiliar del Consejo General en la coordinación de las direcciones ejecutivas;
- la conversión de la Unidad Técnica de Fiscalización en Dirección Ejecutiva;
- la reducción del número de unidades administrativas a partir de la fusión de diversas áreas: a) las direcciones ejecutivas de Organización Electoral y Capacitación y Educación Cívica formarían una nueva dirección ejecutiva que ejercería además las funciones de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPL; b) las direcciones ejecutivas Administración y Servicio Profesional Electoral Nacional formarían se integrarían en una sola dirección ejecutiva, a la que añadirían las funciones de la Unidad Técnica de Servicios de Informática; y c) la Dirección Jurídica y la Unidad de lo Contencioso Electoral se convertirían en una tercera dirección ejecutiva; y
- la fusión de las comisiones de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y del Comité de Radio Televisión.

Por otro lado, el documento plantea una reducción sustantiva de la estructura delegacional y subdelegacional del Instituto a través de:

- la eliminación de las figuras de Vocal Secretario y Vocal de Organización Electoral en los 32 órganos locales que existen en cada una de las entidades federativas, para que se integren ahora por tres vocalías: Ejecutiva, de Organización y Capacitación y del Registro Federal de Electores.
- la supresión de las figuras de Vocal de Organización Electoral, Vocal de Registro Federal de Electores, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Vocal Secretario en los órganos que existen en cada uno de los 300 electorales del país, los cuales ahora se denominarán oficinas auxiliares, no tendrán en principio el carácter de órganos permanentes y se integrarán solamente por un Vocal Operativo.

En efecto, a diferencia de lo que establece actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la iniciativa propone que los órganos subdelegacionales (oficinas auxiliares) puedan ser permanentes o temporales, según lo determine el Consejo General del Instituto (artículo 33). Sin

embargo, no precisa si la figura de Vocal Operativo sustituirá a las Vocalías Ejecutivas Distritales de la actualidad o si, en todo caso, esta última también se suprimirá.

El documento tampoco es claro en cuanto a las reglas y criterios que el Consejo General deberá seguir para determinar el carácter permanente o temporal de las oficinas auxiliares. De hecho, no precisa cuándo las oficinas auxiliares podrán ser temporales; lo que indica es, en todo caso, que habrá solo una oficina permanente en las zonas metropolitanas, municipios o demarcaciones que contengan dos o más distritos electorales, en tanto que en el resto de los casos se instalará una oficina auxiliar en cada distrito electoral federal (artículo 61). No obstante, de acuerdo con la propuesta presidencial, la aplicación de estas nuevas produciría buenos resultados:

Bajo el nuevo SNE, se contará con órganos electorales permanentes y temporales. Esto permitirá la reducción del número de órganos distritales fuera del proceso electoral, al pasar de 300 a aproximadamente 260, distribuidos bajo criterios de regionalización. Durante el periodo electoral, la estructura de los órganos distritales se reintegrará en su totalidad para cumplir con las funciones del Instituto. Con este cambio se busca contar con estructuras eficientes que respondan a los distintos momentos de los procesos electorales en el país y eviten estructuras que no tengan función alguna durante largos periodos de tiempo.

[...]

Con la creación del SNE, los cambios en la estructura de los órganos electorales centrales, locales y distritales del INE y con la reducción de tiempos en diversas funciones de los procesos electorales, se espera generar un ahorro de alrededor de 3,605 millones 624,298 pesos. Esta cantidad de recursos equivale a poco más de 143,000 personas apoyadas anualmente por el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores o 52,000 jóvenes apoyados por el programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

### III. AHORRAR COMO PRETEXTO

Las múltiples experiencias de abusos en el ejercicio de recursos públicos de las últimas décadas han sido determinantes para que la “austeridad” se haya convertido

en uno de los emblemas más exitosos del gobierno que inició funciones en 2018. Y, desde luego, frente a abusos ampliamente documentados quién se podría oponer con sensatez a que los recursos se ejerzan de manera responsable y racional. Pero austeridad no necesariamente es sinónimo de racionalidad o, en todo caso, de un uso adecuado del dinero que la sociedad le otorga al Estado. Para decirlo en otras palabras, aunque muchas personas deseamos que sean austeras las ceremonias que se organizan en oficinas gubernamentales, no todos apoyaríamos que la austeridad fuese el criterio fundamental para diseñar e implementar de políticas de salud o educación.

Con todo, la idea de austeridad ha permeado rápidamente el discurso público, integrándose con igual velocidad a normas jurídicas y políticas públicas. La austeridad o, más específicamente, el ahorro se emplea con frecuencia para justificar cambios legales o administrativos, sin que siempre se le acompañe de argumentos e información que permitan conocer la racionalidad de las acciones que se proponen. El “Plan B” es, lamentablemente, un buen ejemplo de cómo el discurso de austeridad y el ahorro no siempre es acompañado de evidencia adecuada y buenas explicaciones. No se trata de las imprecisiones menores que hace la exposición de motivos cuando, citando un trabajo de Gabriel Moreno publicado por *Integralia Consultores*,<sup>6</sup> plantea que el presupuesto del INE y los OPL creció en 409%, sin aclarar si los cálculos originales –que aparecen en una gráfica que se incluyó en la iniciativa— consideran o no al TEPJF; tampoco de la ausencia de referencias a las conclusiones del texto citado sobre la relación entre atribuciones y crecimiento presupuestal. Se trata, sobre todo, de la omisión de contextualizar el presupuesto que se asigna año con año al INE, ponderándolo frente otras autoridades, profundizando en las particularidades de los calendarios electorales y en la desagregación de las asignaciones al interior de la propia institución.

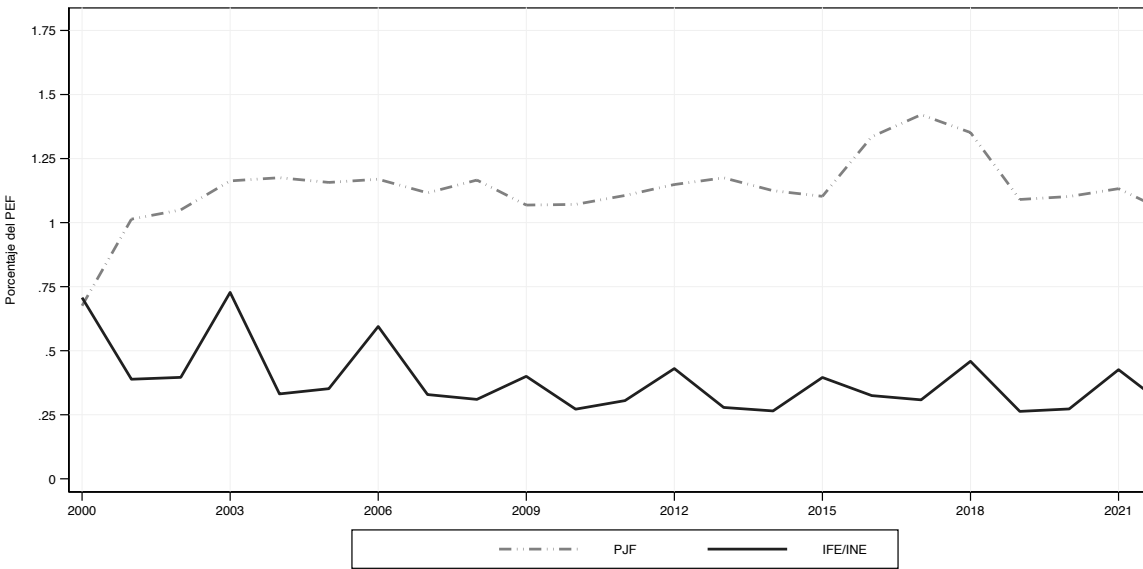
Para comenzar a tener una visión más amplia de lo que implica el INE para el ejercicio de recursos federales, la gráfica 1 contrasta el presupuesto del INE con el que se ha asignado a otras instituciones en las dos décadas más recientes. El

---

<sup>6</sup> Moreno Zepeda, Gabriel, “El costo presupuestario de la democracia electoral en México”, en Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said, México, Integralia Consultores y TEPJF, 2020, pp. 607-627.

contraste es mostrando ese presupuesto como porcentaje del gasto total al que ascendió el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el año correspondiente. Este ejercicio trata no sólo de ofrecer cifras comparables en el tiempo —como ocurre al calcular los datos a valores constantes que contemplen el impacto de la inflación— sino de tener una idea de qué tan relevante fueron las asignaciones en función del monto total que se programó.

GRÁFICA 1. PRESUPUESTO ASIGNADO A INSTITUCIONES FEDERALES SELECCIONADAS, 2000-2022 (% DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN DEL AÑO CORRESPONDIENTE)



FUENTE: elaboración propia con información de los decretos de publicación del PEF del periodo 2000-2022.

En la gráfica se observa, primeramente, que el presupuesto con el que contó el IFE y después el INE, incluidas las prerrogativas de los partidos políticos, ha representado en todo el periodo menos del 0.75% del presupuesto federal, aunque ha oscilado en función del calendario electoral. Esto quiere decir que, aún en los años en los que se le otorgaron más recursos, la autoridad federal de administración electoral ha recibido menos de 0.75 centavos de cada peso que gasta el gobierno federal. Además, en la gráfica se aprecia la disminución que produjo la introducción

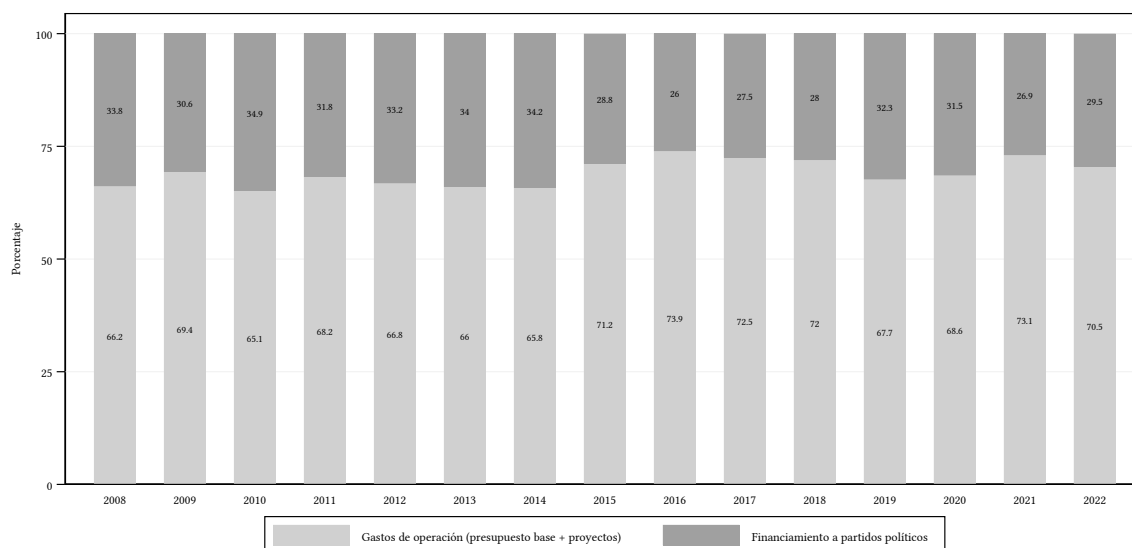


en 2008 de una nueva fórmula de cálculo del financiamiento público a partidos políticos, así como el prácticamente nulo crecimiento que causó la reforma que en 2014 confirió al INE un conjunto considerable de atribuciones de índole local.

La comparación presupuestaria entre instituciones es, como se sabe, una cuestión compleja porque depende, entre otras cuestiones, de las características de las funciones que cada una desempeña. Teniendo en cuenta lo anterior, la intención es mostrar, frente al INE, que tan prioritarias han sido para el gasto de la Federación —de ahí la utilidad de calcular los porcentajes— algunas de las instituciones a las que también se confirieron nuevas atribuciones a raíz de reformas constitucionales y legales de gran alcance.

Como puede verse en la misma gráfica 1, el presupuesto Poder Judicial de la Federación (PJF) creció durante el primer lustro del siglo, para luego subir y bajar en la segunda mitad del sexenio anterior al actual. Aunque sus atribuciones no son análogas a las del Instituto, el PJF ha tenido que hacerse cargo de transformaciones institucionales importantes como las propiciadas por las reformas a los sistemas de justicia penal (2008) y laboral (2017), amparo y derechos humanos (2011), por mencionar algunas. A diferencia del INE, el PJF no cuenta, por sus funciones, con una estructura desplegada en todo el territorio nacional sino en una cantidad limitada de municipios en los que se ubican los órganos jurisdiccionales que lo integran. Pese a ello, su presupuesto se ha mantenido desde 2011 arriba del 1% del PEF. De hecho, en 2022, el presupuesto del PJF fue cuatro veces mayor al del INE, aun considerando el financiamiento público a partidos.

GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL INE, 2008-2022



FUENTE: elaboración propia con información de los decretos de publicación del PEF y los acuerdos del Consejo General del IFE/INE en los que se aprobó el presupuesto del Instituto correspondientes al periodo 2008-2022.

Observar al INE frente a otras instituciones es insuficiente para hacerse una idea de si su presupuesto ha crecido de manera desproporcionada. La gráfica 2 se aproxima a esta cuestión mostrando la distribución presupuestal en función de dos categorías: gastos de operación, donde se incluye al presupuesto base y los gastos destinados a proyectos específicos; y el financiamiento a partidos políticos. Dado que la gráfica muestra los años posteriores a 2007, no se aprecia en ella la reducción que produjo la ya mencionada reforma que modificó la fórmula del cálculo de financiamiento a partidos. Lo que sí se observa es, una vez más, el cambio tenue que impulsó la reforma de 2014 en los gastos de operación. Antes de ese año, estos representaban alrededor de dos terceras partes del presupuesto. En los años posteriores, esa proporción aumentó ligeramente hasta superar, aunque sólo algunos años, el 70%.

En resumen, pese al incremento considerable de sus atribuciones y de las transformaciones sociodemográficas que han ocurrido en México, el presupuesto

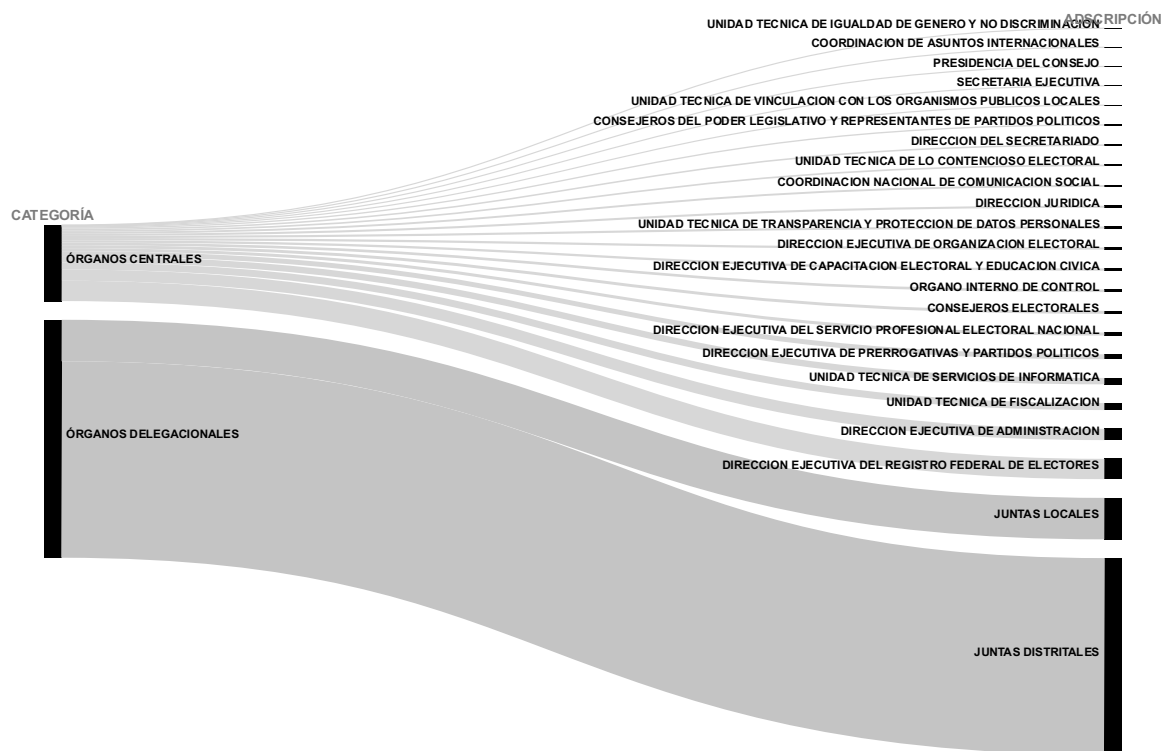
del Instituto Federal Electoral y de su sucesor, el Instituto Nacional Electoral, se ha mantenido estable en los últimos 15 años. Esa estabilidad contrasta con la experiencia de otras instituciones que, como el INE, adquirieron nuevas funciones y una cada vez mayor prominencia en la vida pública del país. Además, de ser cierto el cálculo de la iniciativa, la reducción de la estructura del Instituto representaría un cuarto de su presupuesto y de sólo cinco centavos de cada 100 pesos del presupuesto federal.

#### IV. DESMANTELAR LA ESTRUCTURA OPERATIVA DEL INE

El Instituto Nacional Electoral es mucho más que su Consejo General y su Junta General Ejecutiva. Aunque las personas que forman parte de esos cuerpos colegiados son la parte más visible de la institución, ésta, de acuerdo la información disponible en su directorio institucional, se integra por más de 17 mil empleados. A esas personas se añade, durante los procesos electorales, una cantidad importante de personas que participan como supervisoras y capacitadoras electorales. En esta sección intentaré mostrar que el ahorro que la reforma implicaría para México es marginal, pero supondría para el Instituto dismantelar su estructura operativa, particularmente la que tiene desplegada en el territorio nacional a través de sus órganos delegacionales y subdelegacionales.

Una forma de comprender esto es observando la distribución de las personas que laboran en el INE según su área de adscripción. La gráfica 3 revela que solo una cuarta parte (24.2%) de las 17,186 personas incluidas en el directorio laboran en los órganos centrales del Instituto, en tanto que las tres cuartas partes restantes (75.8%) lo hacen en los órganos delegacionales. El 82.6% de estas últimas están adscritas a órganos distritales y únicamente el 17.4% a órganos locales.

GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL INE POR ADSCRIPCIÓN



FUENTE: elaboración propia con información del directorio de empleados del INE.

Como ya se mencionó, ni la iniciativa de reforma del ejecutivo ni la minuta que aprobó la Cámara de Diputados son suficientemente precisas en cuanto a los alcances de la reducción de los cargos en los órganos locales y, especialmente, de los distritales. Esta falta de claridad es particularmente evidente en lo relacionado con estos últimos que, de aprobarse la reforma, se convertirían en oficinas auxiliares, las cuales podrían reducirse en número o, haciendo una interpretación extrema, inclusive convertirse por completo en órganos de carácter temporal. En otras palabras, no es claro si la reforma busca solamente reducir el número de vocalías locales y distritales o si, en todo caso, pretende disminuir en general el número de personas que laboran en tanto en los órganos locales y distritales que en conjunto asciende a poco más de 13 mil.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS EMPLEADOS ADSCRITOS A LOS ÓRGANOS  
DELEGACIONALES DEL INE<sup>7</sup>

	Órganos locales	Órganos distritales	Total
Vocales Ejecutivos	30	294	324
Vocales Secretario	32	294	326
Vocales del Registro Federal de Electores	32	293	325
Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica	32	296	328
Vocales de Organización Electoral	30	293	323
Otros cargos	2,113	9,285	11,398
<b>Total</b>	<b>2,269</b>	<b>10,755</b>	<b>13,024</b>

FUENTE: elaboración propia con información del directorio de empleados del INE.

En el primer escenario, el rediseño de las funciones redundaría en una disminución de 64 de las 160 vocalías que actualmente componen a los órganos locales y de 1,200 de las 1,500 que corresponden a los órganos distritales. El segundo escenario sería mucho más dramático pues implicaría recortar no sólo 1,264 vocalías (64 locales y 1,200 distritales), sino llegar a afectar la permanencia de hasta las 9,255 personas que no ocupan alguna de las vocalías y que están adscritas a los órganos distritales (ver tabla 1).

## V. CONCLUSIÓN

La iniciativa de reforma electoral que envió el presidente de la República en diciembre de 2022, en reacción al rechazo de la propuesta que remitió meses antes, puede generar consecuencias devastadoras en términos sociales y políticos y, en cambio, generar, si acaso, un ahorro marginal para el país. Como se planteó en las páginas previas, de ser cierto el cálculo que plantea la exposición de motivos de la iniciativa, ese ahorro equivaldría a cinco centavos de cada 100 pesos del

<sup>7</sup> Nota: los datos de las vocalías no suman en todos los casos 32 para los órganos locales, ni 300 para los órganos distritales debido a lo registrado en la fuente de información consultada.

presupuesto federal. Sin embargo, aunque esa disminución sería mínima para el presupuesto de México en conjunto, la estructura operativa del INE quedaría sensiblemente afectada, lo cual repercutiría de manera muy negativa en sus labores cotidianas (ver el texto de Libia Márquez en este volumen).

¿Vale la pena pagar estos costos a cambio de un beneficio tan magro? La respuesta obvia es no, pero ello no quiere decir que no haya márgenes para mejorar la operación de una institución que presta servicios en todo el territorio nacional, a prácticamente toda la población adulta. Desde luego, mejorar la operación de la institución supondría hacer más racional el ejercicio de los recursos que anualmente se le asignan, evitar gastos suntuosos y la permanencia de privilegios que no generan beneficio público alguno. Para ello hace falta mejor información, mayor análisis y, sobre todo, tomarse en serio la idea que construir un Estado con capacidades para generar bienestar y desarrollo requiere de inversión, no sólo voluntad.

## X. EL NECESARIO DESPLIEGUE TERRITORIAL DEL INE: ANÁLISIS DE UN DESMANTELAMIENTO

Libia MÁRQUEZ LABASTIDA<sup>1</sup>

### I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En 1990 se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)<sup>3</sup>. Con dichas reformas se dio origen al órgano constitucional autónomo especializado en la organización de elecciones, el Instituto Federal Electoral –que más tarde, en 2014<sup>4</sup>, se transformaría en el Instituto Nacional Electoral–. En 1990, el artículo 41 determinó que la **organización de las elecciones federales es una función estatal, que realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serían principios rectores en el ejercicio de esa función estatal**. Asimismo, que tal organismo público sería autoridad en la materia, **profesional en su desempeño** y autónomo en sus decisiones, por lo que **contaría en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos**. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrían del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.

El artículo 41 constitucional vigente se mantiene prácticamente igual en la parte que se ha descrito, al establecer que la organización de elecciones es una función estatal a cargo del INE, como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que rige su actuar por principios rectores. El INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y

---

<sup>1</sup> Libia Márquez es licenciada en Derecho y tiene la especialidad en Derecho Electoral. Desde hace más de 15 años se ha desempeñado como funcionaria electoral en México, en el IFE, TEPJF e INE. Su último cargo fue como asesora en la Secretaría Ejecutiva del INE. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4721-4850>

<sup>2</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de abril de 1990.

<sup>3</sup> Publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990.

<sup>4</sup> Reformas publicadas en el DOF el 10 de febrero de 2014 (constitucional) y el 23 de mayo de 2014 (legal).

funcionamiento, y profesional en su desempeño; por lo que contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Tanto los órganos ejecutivos como los técnicos deberán disponer de personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo que hace a la legislación electoral, el Cofipe se convirtió en un detallado y estricto manual de cómo cumplir con la función estatal de organizar elecciones. El Cofipe estuvo vigente hasta 2014, cuando entró en vigor la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)<sup>5</sup>. Durante el periodo comprendido entre 1990 y 2014, la legislación electoral fue concentrando un mayor número de atribuciones y complejos procedimientos que fueron más allá de la logística para la organización de elecciones. Algunos ejemplos son el modelo de comunicación política, los procedimientos sancionadores y la fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas.

Para dar sentido a las disposiciones constitucionales relativas a la existencia de órganos a través de los cuales el Instituto ejercería la función electoral, en la legislación electoral se previó una estructura permanente de carácter ejecutivo consistente en 32 delegaciones y 300 subdelegacionales. Su conformación y distribución no fue caprichosa o arbitraria, obedece a la división territorial del país en 32 entidades federativas, así como a la división geográfica electoral de 300 distritos uninominales<sup>6</sup>.

En consecuencia, los órganos desconcentrados se conformaron por 32 juntas locales ejecutivas (JLE) y 300 juntas distritales ejecutivas (JDE), integradas por una estructura básica que forma parte del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), consistente en cinco vocales: ejecutiva/o, secretaria/o, del registro federal de electores, de capacitación electoral y educación cívica, y de organización electoral<sup>7</sup>. Las JLE cuentan con personal que realiza funciones del

---

<sup>5</sup> Fue publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014.

<sup>6</sup> Este diseño en la estructura desconcentrada se observa desde la Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 7 de enero de 1946, que establecía la existencia de comisiones locales electorales y comités electorales distritales. Dichas disposiciones prevalecieron en la Ley Federal de Organizaciones Política y Procesos Electorales, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977 y en el Cofipe.

<sup>7</sup> Así se estableció en el Cofipe de 1990 y se mantuvo en la LGIPE, artículos 61 al 64 y 71 al 74, hasta la reciente reforma.



registro federal de electores (RFE), de fiscalización y administrativas que también forman parte del SPEN. Cabe precisar que el SPEN es parte fundamental para que los órganos ejecutivos y técnicos se integren con personal profesional y especializado en la materia electoral. Adicional a dicha estructura básica, las JLE y JDE se complementan con personal de la rama administrativa.

Por lo que hace a los órganos desconcentrados de dirección y vigilancia dispuestos en la Constitución, también se han precisado en la legislación electoral. En el primer caso, a través de los consejos locales y distritales integrados por consejeras y consejeros electorales que son personas residentes de los respectivos distritos y entidades federativas. Se trata de ciudadanas y ciudadanos que colaboran durante los procesos electorales en la supervisión de los procedimientos que se ejecutan a nivel desconcentrado. En el segundo supuesto, cada JLE y JDE tiene su propia comisión de vigilancia para dar seguimiento a las funciones del RFE.

De lo anterior, se podría asegurar que el diseño institucional de la estructura desconcentrada concebido desde la Constitución Federal y detallado en la legislación electoral sentó las bases para implementar un amplio despliegue de personal profesional y especializado, a través de quienes ha sido posible consolidar la capacidad logística y operativa para cumplir con la función electoral en todo el territorio nacional y estar al alcance de la ciudadanía en cualquier rincón del país.

De 1990 a 2014 el IFE-INE ha transitado por siete reformas electorales que, en su conjunto, han construido un diseño institucional que considera un fino entramado entre las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas con la estructura central y desconcentrada responsable de ejecutarlas. En ninguna de las reformas se había afectado o trastocado la estructura; por el contrario, en una especie de reconocimiento a su labor dedicada y profesional se otorgaron más atribuciones. En 2014, con la creación del INE, la estructura se amplió incluyendo a personal de las unidades técnicas de fiscalización, de lo contencioso electoral y de vinculación con los organismos públicos locales (OPL).

Con la reforma del 2014 el INE se transformó en el ente rector del sistema nacional de elecciones. Se determinó que el Instituto sería el principal responsable de la organización de procesos electorales y se amplió el SPEN para integrar bajo

la rectoría del INE al personal de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

En estos años de ajustes y transformaciones, los órganos ejecutivos desconcentrados del INE se fortalecieron y posicionaron como pieza clave del engranaje institucional. Su función es sustantiva y, por tanto, indispensable. En el presente texto se abordarán dichas funciones y su importancia en el sistema electoral frente al Decreto de reforma legal que transgrede evidentemente la Constitución al cercenarlos, poniendo en riesgo el cumplimiento de múltiples atribuciones.

## II. ACTIVIDADES SUSTANTIVAS DE LAS JDE

En distintas disposiciones de la legislación todavía vigente se encuentran previstas las atribuciones del personal de las JDE, para facilitar su análisis en el contexto de la reforma electoral, se revisarán por grandes temas.

### *I. Actualización de instrumentos registrales*

La Constitución (art. 41, base V, Apartado B, inciso a, numeral 3) y la LGIPE (art. 32, numeral 1, inciso a, fracción III) establecen que corresponde al INE el padrón electoral y listas nominales. Tal mandato no es menor ni genérico, pues encuentra sentido al revisar la normativa interna (reglamentos, manuales y lineamientos) donde se delinearán todos los procedimientos que permiten mantener actualizados y vigentes dichos instrumentos registrales. Para cumplir con esta importante función, entre otras cosas, se deben administrar los módulos de atención ciudadana (MAC), que son las oficinas donde se tramitan y expiden las credenciales para votar con fotografía. En todo el país están en funcionamiento 845 MAC, 479 fijos, 107 semifijos y 259 móviles. En el conjunto de los MAC se entregan alrededor de 15 millones de credenciales para votar al año, lo que permite la actualización permanente de la lista y el padrón electoral.

Para actualizar los instrumentos registrales es fundamental el uso de la cartografía electoral, a través de la cual se precisa la distribución de la ciudadanía con derecho al sufragio en el territorio nacional. La cartografía permite distribuir a la

población en distintos niveles (circunscripciones, entidades, distritos, localidades, secciones, manzanas) para poder identificar correctamente el domicilio de la ciudadanía –cuando se inscribe por primera vez en el padrón electoral, o bien al momento de realizar su cambio de domicilio–. Así, es factible asignar correctamente la información en las credenciales para votar con fotografía, garantizando con ello la participación en los procesos electorales.<sup>8</sup>

La actualización cartográfica es una actividad sustantiva que realizan de manera permanente las JLE y JDE, a través de las vocalías ejecutivas y del RFE, ya que los trabajos relacionados con límites municipales o distritales no se realizan durante el desarrollo de los procesos electorales federales o locales. En todos los procesos de actualización cartográfica se garantiza que puedan ser consultados y revisados por las representaciones de los partidos políticos.<sup>9</sup>

El personal de las vocalías del RFE debe implementar las campañas de actualización del padrón electoral dirigidas a la ciudadanía para ampliar la cobertura y actualización de la lista nominal de electores. También debe supervisar que el personal de los MAC reciba, en línea y de manera presencial, la capacitación técnica operativa para garantizar el servicio a la ciudadanía en materia registral.

Mediante el trabajo profesional y colaborativo del personal adscrito a las JDE se ha podido garantizar la actualización permanente de los instrumentos registrales, que a su vez permiten a la ciudadanía emitir su sufragio en los procesos electivos.

Es necesario precisar que las tareas del RFE son supervisadas por las comisiones de vigilancia –nacional, locales y distritales–, que son órganos colegiados integrados por las y los vocales del RFE y representantes de los partidos políticos, cuyas atribuciones también se encuentran previstas en la ley electoral.<sup>10</sup>

## *II. Organización y evaluación de procesos electivos*

Este apartado concentra buena parte de las funciones sustantivas en el ejercicio de la función electoral. Aunque se podría pensar que no se trata de actividades

---

<sup>8</sup> Para mayor detalle consultar la página: <https://cartografia.ife.org.mx/>

<sup>9</sup> Lineamientos para la actualización del marco geográfico electoral, INE.

<sup>10</sup> LGIPE, arts. 64, numeral 2; 74, numeral 2, 157 y 158; y Reglamento Interior del INE, art. 76, numeral 2.

permanentes, bajo el modelo electoral vigente desde 2014, todos los años el INE se ha hecho cargo de alguna o varias elecciones, ya sea porque son federales o porque ha coadyuvado con los OPL en procesos locales. Además, a partir de 2021 el INE fue la autoridad responsable de organizar dos mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional: una consulta popular y una consulta de revocación de mandato del ejecutivo federal.

En tan solo ocho años el INE ha organizado 330 procesos electivos, y actualmente organiza tres más: una elección extraordinaria de senaduría en Tamaulipas<sup>11</sup> y, en coordinación con los OPL de Coahuila y el Estado de México, la renovación de las gubernaturas en ambas entidades, más el congreso local en Coahuila<sup>12</sup>.

La organización y posterior evaluación de los procesos electorales requiere la disposición permanente de los órganos desconcentrados del INE, pues es a través de las JLE y JDE que se materializan las disposiciones relativas a:

- Determinar el número de casillas a instalar en cada elección y los lugares donde se ubicarán;
- Implementar las estrategias para integrar las mesas directivas de casilla (insaculación de ciudadanía, visita, notificación, designación de personas funcionarias de casilla, capacitación, entrega de nombramientos y de reconocimientos);
- Distribuir oportunamente la documentación y materiales electorales, así como su resguardo previo, durante y posterior a las jornadas electorales federales, hasta su total destrucción;
- Registrar y acreditar a las representaciones de partidos políticos y candidaturas independientes para la jornada electoral (generales y ante casillas);
- Registrar a las personas interesadas en participar como observadores electorales;

---

<sup>11</sup> La jornada electoral será el domingo 19 de febrero de 2023.

<sup>12</sup> Las jornadas electorales se celebrarán el domingo 4 de junio de 2023.

- Coordinar el desarrollo de las jornadas electorales (seguimiento, reportes al SIJE, PREP y conteos rápidos);
- Coordinar los mecanismos para la recolección de paquetes electorales al concluir la jornada electoral hasta su entrega y resguardo en las bodegas distritales, y
- Realizar los cómputos distritales y de entidad federativa en elecciones federales.

La ejecución del detallado conjunto de normas, procedimientos y actividades que conforman un proceso electoral no sería posible sin la existencia de órganos ejecutivos desconcentrados permanentes que puedan planear, implementar y evaluar en coordinación con las áreas que integran los órganos ejecutivos y técnicos centrales.

El INE solo puede llegar a cada rincón del país para instalar casillas con el conocimiento del territorio que se tiene a nivel distrital y de sección electoral. Para ello resulta indispensable la capacitación y formación especializada permanente del personal, no solo en las funciones sustantivas que se deben realizar, sino en desarrollar habilidades y competencias que les permitan identificar las características y problemáticas de cada uno de los municipios y comunidades que integran cada distrito electoral. El conocimiento y experiencia adquirida por el personal de las JDE y JLE permite el diseño de estrategias para hacer posible la celebración de jornadas electorales.

Tanto la planificación de estrategias como la identificación de áreas de oportunidad que solo pueden detectarse al evaluar los procedimientos y tareas ejecutadas no puede realizarse sino durante los periodos no electorales. Además, se debe tener presente que estos periodos son totalmente asincrónicos en el país, ya que, si bien cada tres años cuando se celebran elecciones federales concurren una gran cantidad de procesos electorales locales, lo cierto es que aún se siguen teniendo elecciones locales cada año y, como ya se dijo, desde 2021 se sumó la posibilidad de organizar mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional.

La evaluación de cada proceso electoral federal sería imposible sin la participación de las JLE y JDE, ya que periódicamente se deben realizar diversos

estudios sobre: las características de los votos anulados; la participación ciudadana; el llenado de las actas de escrutinio y cómputo en casilla; las características geoelectorales de la votación de las y los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, así como su impacto sobre los resultados; y, sobre la calidad de la capacitación electoral.<sup>13</sup> Los resultados que arrojan dichos estudios permiten afinar o replantear estrategias para los siguientes procesos electorales.

### *III. Educación cívica y promoción de los derechos políticos*

El 14 de octubre de 2016, el Consejo General del INE aprobó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA), que es el resultado del aprendizaje institucional adquirido durante más de 20 años en el diseño y operación de programas, proyectos y actividades orientados a formar ciudadanía. La Estrategia tiene el objetivo principal de fortalecer la cultura democrática en México y obedece a la necesidad de establecer una nueva forma de concebir y llevar a cabo la educación cívica<sup>14</sup>. El papel de las JLE y JDE es sustantivo para generar conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía; difundir, promover y dar a conocer el ejercicio responsable de los derechos humanos; crear espacios para el diálogo democrático, y promover la cultura cívica en los entornos escolares.

### *IV. Contencioso electoral y otras atribuciones de apoyo*

Tanto en la legislación electoral como en la normativa interna del INE es posible advertir las distintas atribuciones asignadas al personal de las JDE, que implican la sustanciación de procedimientos especiales sancionadores que no son competencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, únicamente durante procesos electorales; así como el apoyo a distintas áreas de oficinas centrales en la instrumentación de tareas encaminadas a la realización de diligencias de investigación, recabar elementos de prueba o realizar notificaciones. Generalmente estas tareas están a cargo de los vocales secretarios/as y ejecutivos/as, quienes

---

<sup>13</sup> Reglamento de Elecciones, art. 433.

<sup>14</sup> Disponible en: <https://portal.anterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf> consultado el 21 de diciembre de 2022.

también son el enlace a nivel distrital con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para gestionar el sistema informático bajo el cual se administran diversas actuaciones en los expedientes correspondientes a los medios de impugnación.

La realización de asambleas de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos no sería posible sin la estructura desconcentrada a nivel distrital. Las JDE son responsables de coordinar la logística para certificar que se cumplan con los requisitos previstos en la Ley General de Partidos Políticos.

La fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas es una función sustantiva del INE que no podría tener el alcance nacional si no se contara con el personal de las JDE, que apoyan en tareas de monitoreo de espectaculares y verificación de casas y eventos de campaña.

Las JDE tienen a su cargo el funcionamiento de los centros de verificación y monitoreo (CEVEM), a través de los cuales es posible corroborar el cumplimiento de las pautas en radio y televisión; así como verificar que los mensajes de los partidos políticos y candidaturas independientes sean transmitidos sin alteración, superposición o manipulación alguna que altere o distorsione su sentido original, tal y como lo dispone el artículo 57, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión vigente.

Finalmente, y no menos importante, los órganos desconcentrados deben cumplir con las obligaciones en materia de archivos, transparencia y protección de datos personales, en el ámbito de su competencia. Así como ejercer la función de oficialía electoral para dar fe pública de diversos actos en materia electoral.

### III. PROPUESTA DE REFORMA EN EL ÁMBITO DE LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS DESCONCENTRADOS

Respecto de la estructura y funcionamiento de los órganos ejecutivos desconcentrados, el Decreto de reforma a la LGIPE que se encuentra en trámite del proceso legislativo<sup>15</sup> es contundente en los rubros siguientes:

- **Sustituye** las 32 JLE como órganos delegacionales por 32 órganos locales y las 300 JDE por **hasta** 300 oficinas auxiliares, especificando que estos **podrán ser temporales o permanentes**, según lo determine el Consejo General (artículo 33).
- Los **órganos locales serán permanentes** e integrarán por tres vocales: de organización y capacitación (fusionando dos cargos), del RFE y el ejecutivo/a (artículos 61, numeral 1, inciso a) y numeral 3 y 62, numerales 1 y 3). Se **elimina el cargo de vocal secretario/a y sus funciones pasan al vocal ejecutivo/a**.
- Las **oficinas auxiliares serán permanentes** y estarán bajo la responsabilidad de **un vocal operativo** (artículo 61, numeral 1, inciso b). Se **eliminan todas las vocalías del SPEN** (del RFE, organización electoral, de capacitación electoral y educación cívica, ejecutivo/a y secretario/a). Todas las funciones estarán a cargo de una sola figura o cargo.
- Las oficinas auxiliares se instalarán conforme a nuevas reglas (artículo 61, numeral 4, incisos a, b y c), **y podría entenderse que ya no corresponderán necesariamente a los distritos electorales**. Habrá una oficina auxiliar en:
  - Los municipios o demarcaciones territoriales que contengan dos o más distritos electorales en su ámbito territorial;
  - Las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito, y
  - Los casos distintos a los dos anteriores, habrá una oficina auxiliar por cada distrito electoral federal.

---

<sup>15</sup> Aprobada en lo general en la Cámara de Diputados con 269 votos en pro y 217 en contra, el jueves 15 de diciembre de 2022. **Devuelta** a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 72 constitucional.



- **En cada uno de los 300 distritos electorales, el INE contará con un vocal operativo y oficinas auxiliares** que tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales (artículo 71, numeral 1, inciso b y numeral 2). Esta disposición podría ser contraria a los criterios contemplados en el artículo 61, numeral 4 y en el numeral 5 del artículo 72 reformados, que disponen los criterios territoriales para ubicar oficinas auxiliares, que no necesariamente podrían corresponder a 300 distritos.
- Para determinar la ubicación de las oficinas auxiliares el Consejo General privilegiará condiciones de accesibilidad y tiempos de traslado (artículo 61, numeral 4, inciso d).
- **Reduce la duración de los procesos electorales federales** al modificar la fecha de inicio de la primera semana de septiembre a la tercera semana de noviembre (artículos 40, numeral 2 y 225, numeral 1).
- Modifican los plazos para la instalación de los consejos locales de septiembre a noviembre (artículos 44, numeral 1, inciso h; 61, numeral 6 y 67, numeral 1), y de los consejos distritales de noviembre a diciembre (artículos 61, numeral 7, y 78, numeral 1).
- Los MAC que instale el RFE **deben ubicarse, preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público** de los municipios, entidades federativas o de la Federación (artículo 61, numeral 10).
- Los vocales operativos de las oficinas auxiliares, durante los procesos electorales, se apoyarán en un funcionario de nivel inferior a él, que deberá pertenecer al SPEN para las tareas y seguimiento del RFE (artículo 62, numeral 6). La ubicación de esta disposición podría representar un error de técnica legislativa, ya que se ubica en la sección relativa a órganos locales, no así a oficinas auxiliares que están previstas a partir del artículo 72.
- Los **vocales operativos** tendrán a su cargo actividades en materia de fiscalización, monitoreo de radio y televisión, operación y supervisión de los MAC, preparación de procesos electorales, coordinar al personal administrativo a su cargo, cumplir programas del RFE, ejecutar programas de capacitación electoral, educación cívica, paridad de género y cultura de

respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, publicación de listas de integración de las mesas directivas de casilla, cursos permanentes de educación cívica y capacitación electoral, integrar las mesas directivas de casilla para elecciones federales y locales, recorrer las secciones para proponer los lugares donde se ubicarán las casillas, designar el lugar donde se ubicarán las bodegas para el resguardo de la documentación electoral, entre otras (artículos 74, numerales 1 y 2; 82, numerales 3, 4 y 5; 254, numeral 1, incisos c al h y numeral 4; 256, numeral 1, incisos a y b; 258, numeral 1; y, 268, numeral 2, inciso a). **Se deja en una sola persona todas las atribuciones que antes se distribuían entre cinco cargos distintos.**

- En **cada distrito electoral** se integrará un **órgano distrital de vigilancia**, para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral (artículos 74, numeral 3 y 157, numeral 2, inciso c). Se mantienen lo que se denominaba comisiones distritales de vigilancia, pero sin la estructura de las JDE, en especial de la vocalía del RFE. Además, se prevé la creación de comisiones de vigilancia municipales o conurbadas (artículo 157, numeral 4).
- Garantiza el **voto de las personas con discapacidad** en estado de postración (artículos 141, numeral 2 y 284 Ter).
- Garantiza el **voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva** (artículo 284 Bis).
- **Modifica el inicio de las sesiones de cómputos distritales** del miércoles siguiente a la jornada electoral a la misma noche de la elección. Esto es, **los cómputos iniciarán a las 18:00 del domingo del día de la jornada electoral** (artículo 310, numeral 1).
- Determina que el INE realizará los **conteos rápidos para las gubernaturas**, además de los relativos a la elección del Ejecutivo Federal (artículos 32, numeral 2, inciso g y 220, numeral 1).
- Los consejos locales y distritales, así como los órganos locales y oficinas auxiliares, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como **órganos auxiliares para la tramitación de procedimientos**

**sancionadores y serán órganos competentes para recibir quejas o denuncias** (artículos 459, numerales 4, 5 y 6; 468, numeral 6, 474, numeral 1, incisos a, b y c; 474 Bis, numeral 2). Se trata de una función que ya se realiza, pero que requiere indispensablemente de personal especializado para su adecuada ejecución.

En el siguiente apartado se revisarán las implicaciones para la operación institucional y el adecuado cumplimiento de atribuciones, derivadas de los cambios descritos.

#### IV. IMPLICACIONES DE LA PROPUESTA DE REFORMA<sup>16</sup>

Luego de haber revisado las principales atribuciones de los órganos ejecutivos desconcentrados, resulta evidente la grave afectación a la función electoral desde diversas perspectivas, aquí nos enfocaremos en dos:

##### *I. Estructura organizacional*

La propuesta trastoca la disposición constitucional de contar con órganos directivos, ejecutivos y técnicos con personal calificado para realizar la función electoral, ya que tal función debe ejercerse en todo el territorio nacional. El Decreto de reforma mantiene órganos ejecutivos desconcentrados a nivel local y distrital, pero disminuye considerablemente y sin un criterio o razón objetiva la estructura perteneciente al SPEN y, con ello, la capacidad de operación. A nivel local desaparecen las vocalías locales de secretario/a y fusiona las vocalías de organización con las de capacitación. Mientras que, a nivel distrital, solo permanece la figura denominada *vocal operativo* y desaparece el resto.

Existe una confusión o contradicción respecto de la distribución territorial de los órganos desconcentrados distritales, ahora denominados *oficinas auxiliares*. En la exposición de motivos de la reforma<sup>17</sup> se señala que ya no tendrán como base los distritos electorales, sino que estará basada en “criterios de regionalización” que

---

<sup>16</sup> A partir de la versión publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el 15 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf#page=2>

<sup>17</sup> Que forma parte del proyecto de decreto publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el martes 6 de diciembre de 2022.

no tienen explicación logística, operativa, mucho menos de distribución política (distritos electorales uninominales). Sin embargo, el artículo 71, numeral 1 reformado dispone que habrá una oficina auxiliar por cada distrito electoral, cuya sede se ubicará en la respectiva cabecera distrital. Después, en el mismo artículo 71, numeral 5 indica que los vocales operativos de las oficinas auxiliares se instalarán atendiendo al criterio municipal o de zona conurbada de las entidades federativas.

Siguiendo el criterio de regionalización que supondría que no necesariamente habría 300 oficinas auxiliares, la exposición de motivos mantiene la confusión, al señalar que “durante el periodo electoral la estructura de los órganos distritales se reintegrará en su totalidad”. En este caso, cómo es que se podrá reincorporar algo que ya no existe. El ejemplo más simple, cómo recuperar al personal del SPEN que la misma reforma cercena o desaparece para que se puedan realizar las atribuciones previstas en la legislación, como lo sería la ubicación e instalación de casillas y los cómputos distritales.

La existencia de los órganos ejecutivos es un mandato constitucional que debe ser normado en la legislación. Es decir, es una obligación del legislador definir acorde a la Constitución Federal cómo es que correspondería conformarlos a nivel desconcentrado para que el INE pueda continuar ejerciendo la función electoral en todo el territorio nacional. Como se advierte de la exposición de motivos y el contenido normativo del Decreto de reforma, ello no sucedió y solo se bosquejan ideas inconclusas o que se contradicen entre un artículo y otro, sin un análisis de viabilidad operativa. Se infiere que hay duplicidad de funciones o una plantilla excesiva, sin elementos objetivos que puedan probarlo.

Peor aún, ante el desconocimiento de la operación institucional, de la importancia de los órganos ejecutivos y ante la creencia infundada de que cercenar buena parte de la estructura desconcentrada generaría ahorros, se cae en otra contradicción. El artículo décimo segundo transitorio establece que:

Entre enero y mayo de 2023, el Consejo General tomará **opinión de los órganos desconcentrados con relación al perfil y competencias idóneas de los vocales operativos**, con el fin de que, a más tardar el 1 de junio siguiente, se tenga concluido el diseño del **proceso de evaluación de los actuales vocales de las JDE para**

**determinar de entre ellos, quiénes ocuparán el cargo de vocal operativo en las oficinas auxiliares.**

El mismo mecanismo se seguirá respecto de las actuales JLE, para diseñar el proceso de evaluación y determinar la integración de los órganos locales.

A más tardar el 15 de agosto de 2023, deberán quedar instalados los órganos locales y las oficinas auxiliares, para operar en los siguientes procesos electorales.<sup>18</sup>

(Énfasis añadido)

De lo anterior, se advierte que se pedirá la opinión del personal que actualmente integra las JDE, respecto de las competencias de los vocales operativos. Cualquiera podría suponer que dicha opinión es una especie de “reconocimiento” a su experiencia y desempeño. Eso no es así, se les consultará para finalmente hacerlos “competir” por la permanencia de un trabajo, a través de una evaluación que tendrá por única finalidad determinar a la persona que será designada como vocal operativo.

Mismo problema se advierte en las JLE, donde se tendrá que elegir de entre quienes ocupan las vocalías que serán fusionadas (capacitación y organización) y determinar el futuro de quienes ahora ostentan el cargo de vocales secretarios/as, que sin más desaparecen con la nueva estructura.

El resultado final será perder el conocimiento, la formación y la experiencia adquirida por años en miles de personas funcionarias que accedieron a sus cargos a través de concursos públicos abiertos, que con la reforma parecen no tener ningún mérito o valor. Ello no es poca cosa, la formación y profesionalización que da el SPEN, garantiza que las JLE y JDE puedan cumplir adecuadamente y de manera colegiada con sus atribuciones. Se genera un sentido de pertenecía y compromiso a la institución que, a su vez, conlleva a la toma de decisiones imparciales, independientes y objetivas.

---

<sup>18</sup> Los plazos previstos en este y otros artículos transitorios obedecían a una reforma que estaba prevista entrara en vigor en diciembre de 2022. De aprobarse en febrero de 2023, se sumará un conflicto de aplicación de la norma.

## *II. Actividades sustantivas*

En las actividades inherentes al RFE se pierde la posibilidad de contar con personal profesional y especializado para realizar la actualización cartográfica del territorio nacional. Se pone en riesgo el adecuado funcionamiento de los MAC porque se modifica la forma en que operan y dan seguimiento al alterar los tramos de control previstos en la normativa interna, derivado de la desaparición de las JDE y su estructura. Ahora se prevé que su funcionamiento estará a cargo de las oficinas auxiliares, cuya estructura y funcionamiento aún no se encuentran definidas.

En otro aspecto de los MAC se dice que ahora deben ubicarse, *preferentemente*, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas o de la Federación. No se explica la razón para cambiar su ubicación actual, que cabe decir, no solo obedece a los tramos de control distritales, sino que se distingue de oficinas públicas gubernamentales, justamente para identificar al INE como órgano constitucional autónomo, independiente de los órganos de gobierno en cualquiera de sus niveles. Existe un riesgo importante de que la ciudadanía pueda identificar el trámite de credencial para votar como si fuera parte de los servicios gubernamentales, no así de una institución autónoma que garantiza la imparcialidad e independencia en la emisión de las credenciales y, con ello, en la permanente actualización del padrón electoral y la lista nominal de electores.

Como ya se ha dicho, las funciones de las JDE eran distribuidas entre cinco distintos cargos pertenecientes al SPEN. Para la preparación, ejecución y evaluación de los procesos electorales dicha distribución era más relevante todavía, ya que debido al cúmulo de tareas a realizar el trabajo colaborativo resultaba fundamental para cumplir adecuadamente con las atribuciones. Con la reforma consistente en que solo una persona con cargo de vocal operativo sea responsable de ejecutar todas las tareas de proceso electoral se puede poner en riesgo la celebración de la jornada electoral, al menos con los altos estándares de calidad que conocemos hasta ahora. Se pone en riesgo la imparcialidad en la toma de decisiones al dejar las oficinas auxiliares a cargo de una sola persona sin

contrapesos o sin la colegialidad que representaba la integración y funcionamiento de las JLE y JDE.

Es cierto que existirá la posibilidad de que la persona que ocupe el cargo de vocal operativo tenga el apoyo de personal a su cargo, pero dicho personal no contará con la experiencia y conocimiento adquiridos que actualmente tienen las y los vocales, que les permitan, por ejemplo, implementar estrategias para integrar y ubicar las casillas en el territorio que comprenda cada distrito electoral. Esta actividad requiere el conocimiento de los municipios, localidades y comunidades que integran los distritos para proponer la ubicación de las casillas en los mejores lugares, lo que se logra a través de la profesionalización y capacitación permanente en los distintos cargos de vocalías.

Por ejemplo, para seleccionar a la ciudadanía que integrará las mesas directivas de casilla el Decreto de reforma disminuye el porcentaje de personas insaculadas del 13 al 10% en cada sección electoral, y en el artículo 254 establece arbitrariamente los plazos para visitar, notificar y capacitar a la ciudadanía. Lo anterior, sin considerar las características de cada entidad, distrito y sección electoral, afectando las estrategias que para cada proceso electoral diseña el INE. Es justo la posibilidad de tener estrategias diferenciadas lo que ha permitido garantizar la integración imparcial de las mesas directivas de casilla. La reducción de plazos no debe ser arbitraria, sino que debe sustentarse en elementos probados que aseguren la debida y oportuna integración de las casillas. La propuesta tampoco considera que ya no se contará con las vocalías de capacitación distritales, con lo que se pierde certeza de quienes capacitarán y coordinarán a las y los supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, para finalmente llegar con la ciudadanía e invitarla a participar como funcionarias y funcionarios de casilla.

Dos temas que podrían considerarse como un acierto del legislador consisten en el hecho de garantizar el voto de dos sectores: de las personas en prisión preventiva y de las personas con discapacidad en estado de postración. Ambos derivan de ejercicios realizados por el INE en los procesos electorales de 2021 y 2022, respectivamente.

En el caso de las personas en prisión preventiva, el ejercicio piloto se realizó en cumplimiento a una determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>19</sup>. El INE solo ha hecho una prueba piloto sobre esta modalidad de votación en cinco centros federales de readaptación social durante el proceso electoral federal 2020-2021. En el proceso electoral 2022 en Hidalgo, el INE coadyuvó con el OPL para cumplir con la disposición legal que prevé esta modalidad de votación. Actualmente, el INE en coordinación con los OPL prepara ejercicios para los procesos electorales 2023 en Coahuila y el Estado de México.

El segundo surge de una propuesta del INE para garantizar el voto a las personas que, en una primera instancia, habrían solicitado el trámite de su credencial para votar a domicilio al encontrarse incapacitados físicamente para acudir a un MAC. El INE solo ha hecho una prueba piloto sobre esta modalidad de votación en el proceso electoral 2022 en Aguascalientes y actualmente también prepara ejercicios para Coahuila y el Estado de México.

En ambos casos la propuesta de reforma señala que las votaciones para estos sectores deberán realizarse 15 días antes de la jornada electoral en territorio nacional. Ello pasa por alto el despliegue logístico que debe realizarse anticipadamente, y que se había realizado al contar con el personal profesional y calificado de las JLE y JDE. Ahora ante la falta de personal se pone en riesgo la posibilidad de cumplir satisfactoriamente con estos mandatos.

Lo mismo ocurre al formalizar en la ley lo que sucedía desde varios procesos electorales locales al determinar que el INE será responsable de implementar los conteos rápidos para las elecciones de gubernatura. Esta actividad consistente en recopilar la información que forma parte de las muestras, que permiten contar con las estimaciones de las tendencias en los resultados de las elecciones, requiere de un gran despliegue en campo que era coordinado por las vocalías de organización electoral distritales, cuya desaparición pone en riesgo la adecuada ejecución de esta actividad, pues el vocal operativo no podría hacerse cargo de supervisar tal despliegue, ya que estará presidiendo el respectivo consejo distrital para dar

---

<sup>19</sup> Se trata de la sentencia que resolvió el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-352/2018 y su acumulado.



seguimiento a la jornada electoral e inmediatamente después para iniciar los cómputos distritales.

La modificación del inicio de sesiones de cómputos distritales el mismo día de la jornada electoral podría parecer una buena noticia para tener resultados oficiales tan solo unos días después de las elecciones. Aunque tendrá que realizarse por equipos de trabajo reducidos y sin la profesionalización que brinda el SPEN, poniendo en riesgo la certeza en los resultados finales. Las oficinas auxiliares solo tendrán un vocal operativo responsable de presidir el consejo distrital, a la vez que deberán atender las tareas logísticas y operativas.

Además, iniciar los cómputos la misma noche de la elección no es compatible con el hecho de mantener la implementación del programa de resultados electorales preliminares, mejor conocido como PREP, ya que ambas actividades sustantivas requieren de buena parte del personal que integraba las JDE, pero que intervenían en momentos distintos. Ahora no solo no se contará con personal suficiente, sino que se deberá cumplir de manera simultánea con ambas actividades, más los conteos rápidos. De nueva cuenta, no habrá certeza del adecuado funcionamiento institucional, o incluso, se obligará al Consejo General para que tome una determinación respecto de la viabilidad de implementar el PREP, cuando con diferencia de algunas horas se tendrían resultados derivados de los cómputos distritales.

Por lo que hace a la educación cívica, la falta de estructura desconcentrada a nivel distrital dificultará considerablemente la organización de ejercicios de formación de la cultura cívica y democrática, como lo son la Consulta Infantil y Juvenil que se ha realizado durante más de 20 años, el Parlamento de las niñas y los niños de México que se ha realizado en 12 ocasiones, o la implementación de compromisos derivados del Informe País. Al parecer, el legislador tiene una concepción diferente de lo que es la educación cívica, pues solo la contempla para los “procesos electorales federales”, como si todo aquello que implica formar ciudadanía en el ejercicio de derechos político electorales o la cultura democrática pudiera circunscribirse a un periodo o temporalidad específica. No se concibe como

una función permanente e integral que requiere de personal especializado y profesional para su ejecución.

En lo relativo a los procedimientos sancionadores y apoyo a las áreas en oficinas centrales no hay modificaciones sustantivas, lo que implica que las oficinas auxiliares y órganos locales deberán continuar realizando las mismas actividades, pero muy disminuidos de personal, en especial de quienes forman parte del SPEN. Dejar la responsabilidad de tantas funciones en el vocal operativo afectará la ejecución de otras múltiples actividades.

El Decreto de reforma tiene pocos aspectos positivos que considerar respecto de las funciones sustantivas de los órganos ejecutivos desconcentrados. De concretarse las modificaciones a la LGIPE, implícitamente se altera la Constitución Federal y se provocará una afectación casi irreparable no solo a la estructura organizacional y al adecuado ejercicio de la función electoral. Los cambios representan la intención de paralizar el despliegue desconcentrado y el trabajo en campo, perder el alcance que tiene el INE a lo largo y ancho del país que hace posible que cumpla con sus atribuciones.

Se pondrá en peligro el acercamiento a la ciudadanía que, hasta ahora, permite la actualización permanente de los instrumentos registrales, posibilita la certificación de asambleas de las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales, el monitoreo de radio y televisión, las verificaciones en materia de fiscalización, la ubicación e instalación de casillas debidamente integradas por ciudadanía sorteada, la realización de cómputos que permitan conocer oportunamente los resultados de las elecciones, fomentar la participación ciudadana, por mencionar algunas.

La desaparición, como la conocemos hoy, de los órganos ejecutivos desconcentrados altera considerablemente la forma en la que se adoptan decisiones y acuerdos. A nivel distrital, con solo un vocal operativo ya no habrá determinaciones ni propuestas colegiadas, sino unilaterales. Mientras que las oficinas auxiliares tal vez estén integradas por personal eventual sin experiencia ni la formación que da el SPEN.

México cuenta con una de las mejores instituciones del mundo, su construcción y mantenimiento no ha sido fácil. Han transcurrido más de 30 años para consolidar a la autoridad administrativa electoral: ha sido un trabajo conjunto con la ciudadanía a través de generar confianza con procedimientos ciertos y verificables. Cada tarea realizada por el INE está sujeta al escrutinio público y es susceptible de comprobación, pues cada paso que se da, cada procedimiento que se diseña y ejecuta se hace bajo los principios que rigen la función electoral. Han sido la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, máxima transparencia, objetividad y, recientemente, paridad de género, los que han guiado el actuar de todas las personas que con su trabajo profesional y comprometido, durante varias generaciones, han forjado al Instituto Nacional Electoral.

## XI. REFORMA ELECTORAL E INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Francisco Javier APARICIO CASTILLO<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma a las leyes electorales de 2022 y 2023, conocida en el debate público como el “plan B”, modifica aspectos fundamentales de las instituciones y procedimientos electorales en México. En caso de aprobarse, la reforma trastoca varios de los pilares fundacionales del sistema electoral mexicano construido en los últimos 30 años, tales como la estructura orgánica del IFE/INE y la de sus juntas distritales ejecutivas. Al debilitar la estructura del Instituto se pone en riesgo, entre otros, el padrón electoral, la integración de las casillas y la calidad misma de la jornada electoral.

Este capítulo analiza la iniciativa de reforma a los procedimientos para la integración de mesas directivas de casilla, tal y como se expone en la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos en materia electoral”, presentada por el presidente de la república ante la Cámara de Diputados el 6 diciembre de 2022.

Si bien la reforma toca diversos temas clave de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el caso particular de la reforma al artículo 254 ofrece una viñeta ilustrativa del espíritu general que permea la reforma y de cómo esta puede impactar de manera sustantiva en aspectos clave de la integridad y confiabilidad de las elecciones en México.

La estructura del capítulo es como sigue. En primer lugar, se presenta la exposición de motivos de la reforma al artículo 254 de la LGIPE. En la segunda sección se hace una breve revisión de la literatura reciente sobre confiabilidad de las casillas electorales. En la tercera sección se contrasta el procedimiento para la integración de mesas directivas de casilla establecido en la ley vigente con la propuesta de reforma. En la cuarta sección se revisa la estrategia de capacitación

---

<sup>1</sup> Javier Aparicio es profesor e investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. javier.aparicio@cide.edu ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0169-3238>

electoral y la evidencia de la integración de casillas durante el proceso electoral federal 2020-2021 para tratar de responder, de manera preliminar, si es factible o recomendable adoptar el procedimiento sugerido por la reforma. La última sección presenta conclusiones y recomendaciones generales.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma electoral solo dedica dos párrafos para justificar las modificaciones al procedimiento para la integración y ubicación de mesas directivas de casilla --establecido en los artículos 253 a 258 de la LGIPE<sup>2</sup>--, mismo que califica como “engorroso y caro” sin proveer mayor evidencia para sostener tal afirmación:

La designación de funcionarios de casilla, por ejemplo, se realiza mediante un proceso engorroso y caro. Para determinar a los integrantes de las mesas de casillas, se estableció un mecanismo que genera dispendio de recursos y tiempo en la insaculación, notificación y capacitación de una cantidad de más del doble del requerida para operar las casillas.<sup>3</sup>

La reforma plantea, asimismo, la reducción de los tiempos de los procesos electorales con la finalidad de eliminar acciones redundantes. Por ejemplo, con el nuevo calendario en la organización de comicios, se reduce el tiempo de insaculación, capacitación y selección de personas ciudadanas que integran las mesas directivas de las casillas. Tan sólo la primera etapa de capacitación podría pasar de 54 a 26 días, en promedio. Con este cambio se elimina el proceso robusto e innecesario en la designación de personas ciudadanas para la integración de casillas. Ahora, en vez de seleccionar a la ciudadanía a partir de un número máximo de personas, se buscará una cantidad óptima de ciudadanos a visitar por parte del Instituto para su capacitación.<sup>4</sup>

## II. INSTITUCIONES, CASILLAS ELECTORALES Y CONFIANZA

Existe una creciente literatura académica sobre el papel que juegan las reglas e instituciones electorales en los niveles de confianza ciudadana observados en las

---

<sup>2</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LEGIPE, última reforma publicada, 2022.

<sup>3</sup> Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Ordenamientos en Materia Electoral”, 6 diciembre 2022, p. 18.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto...” *Ibidem* p. 23.

democracias. Birch<sup>5</sup> y Rosas<sup>6</sup> analizan el impacto de las instituciones electorales en la confianza de los votantes y las élites políticas. Álvarez et al.<sup>7</sup> estudian el impacto de tecnologías como el voto electrónico en las percepciones del electorado.

Por su parte, la literatura reciente que ha analizado la participación y el papel de los funcionarios de casillas electorales se ha concentrado en dos aspectos clave del fenómeno: por un lado, que proveen un servicio público socialmente valioso para el electorado y que induce confianza;<sup>8</sup> por otro lado, los funcionarios de casilla son autoridades electorales encargadas de implementar y hacer valer las leyes electorales, así sea por un día, en el ámbito específico de sus casillas.<sup>9</sup>

En uno de los pocos estudios que han investigado sistemáticamente los determinantes de la participación electoral como funcionarios de casilla en México, Cantú y Ley<sup>10</sup> analizaron los determinantes de la tasa de aceptación como funcionarios de casilla a nivel municipal para las elecciones federales observadas entre 2000 y 2012.

Entre los principales hallazgos de Cantú y Ley<sup>11</sup> están los siguientes: las elecciones más reñidas, o más fragmentadas, están relacionadas con una mayor tasa de aceptación. Por desgracia, también se encuentra una tendencia temporal decreciente: año con año, cada vez menos personas aceptan ser funcionarios de casilla a nivel municipal. En el mismo sentido, mientras mayor es la población de un municipio, menor es la tasa de aceptación. Por otro lado, la tasa de alfabetismo o la

---

<sup>5</sup> Birch, Sarah, "Electoral Institutions and Popular Confidence in Electoral Processes: A Cross-National Analysis.", *Electoral Studies* 27(2), 2008, pp. 305–320.

<sup>6</sup> Rosas, Guillermo, "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America." *Electoral Studies*, 29(1), 2010, pp. 74–90.

<sup>7</sup> Alvarez, R. Michael, Ines Levin, Julia Pomares, and Marcelo Leiras. "Voting Made Safe and Easy: The Impact of e-voting on Citizen Perceptions." *Political Science Research and Methods* 1(1), 2013, pp.117–137.

<sup>8</sup> Atkeson, Lonna Rae y Kyle L. Saunders. "The Effect of Election Administration on Voter Confidence: A Local Matter?" *PS: Political Science and Politics*, 40(4), 2007, pp. 655–660. Hall, Thad E., J. Quin Monson, and Kelly D. Patterson. "The Human Dimension of Elections How Poll Workers Shape Public Confidence in Elections." *Political Research Quarterly* 62(3), 2009, pp. 507–522.

<sup>9</sup> Alvarez, R. Michael and Thad E. Hall. "Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration." *Policy Studies Journal*, 34(4), 2006, pp. 491–510. Burden, Barry C. and Jeffrey Milyo. "The Quantities and Qualities of Poll Workers." *Election Law Journal*, 14(1), 2015, pp. 38–46.

<sup>10</sup> Cantú, Francisco y Sandra Ley. "Poll Worker Recruitment: Evidence from the Mexican Case." *Election Law Journal*, Volume 16, Number 4, 2017.

<sup>11</sup> *Idem*

proporción de adultos mayores en un municipio muestra una relación positiva con la tasa de aceptación. De manera por demás preocupante, las tasas de homicidios vinculadas al crimen organizado también deprimen la tasa de aceptación como funcionarios de casilla.

Vista en conjunto, la evidencia comparada sobre la participación de la ciudadanía como funcionarios de casilla puede ser vista tanto como una causa, como síntoma de la confianza que inspiran las reglas y procesos electorales en general. Si muy pocos ciudadanos están dispuestos a fungir como funcionarios de casilla, es de esperarse que también haya pocos electores interesados en participar como votantes o en informarse sobre las campañas y las contiendas. Por otro lado, si el electorado percibe a los procesos electorales como libres y justos, y por ende le parecen confiables las casillas, es más probable que se animen a votar libremente.

### III. PROCEDIMIENTO PARA INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

Los artículos 253 a 258 de la LGIPE señalan el procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla, la estrategia de capacitación electoral y la ubicación de casillas. La Tabla 1 detalla los aspectos y etapas principales del procedimiento para la integración de mesas directivas de casilla en México, tal y como lo establece el artículo 254 de la LGIPE vigente<sup>12</sup>, y lo contrasta con el proyecto de reforma.

De acuerdo con la ley vigente, cada distrito del país debe dividirse en secciones electorales de máximo 3000 electores y al interior de cada sección se instalará una casilla por cada 750 electores. Cuando las secciones superan a 3000 electores, se instalan tantas casillas contiguas o extraordinarias adicionales como sean necesarias.

En caso de que haya elecciones locales y federales coincidentes, como ya es el caso en la mayoría de las entidades, se debe instalar una casilla única en coordinación con los OPLE. Cada casilla debe contar con seis funcionarios de mesa

---

<sup>12</sup> Ley General de Instituciones y... *Op, Cit.*

directiva de casilla (FMDC): un presidente/a, dos secretarios/as, y tres escrutadores/as; además, se designan a tres suplentes generales. Es decir que, para cada casilla a instalarse el INE requiere reclutar y capacitar por lo menos a nueve electores como FMDC.

¿Cómo se puede contar con mesas de casilla confiables tras décadas de tener elecciones organizadas por servidores públicos del gobierno en turno? Desde hace varias décadas la normativa mexicana apostó por confiar las mesas de casilla y el escrutinio de los votos a la ciudadanía misma. Desde los tiempos del COFIPE, el procedimiento de ley establece un sorteo aleatorio en varias etapas para invitar a millones de ciudadanos/as a ejercer el cargo de funcionarios de casilla. En caso de estar dispuestos a aceptar el cargo y resultar aptos, recibirán una capacitación previa a la jornada electoral. En la designación final de los diferentes cargos de los FMDC –presidente, secretario, escrutador--, se da prioridad a las personas de mayor escolaridad.

Con corte del listado nominal de electores al 15 de diciembre del año previo a la elección, se sortea un mes de nacimiento y una letra inicial del apellido paterno que serán el punto de arranque para participar en una primera insaculación. Antes de estos sorteos todos los electores tienen la misma probabilidad de ser invitados a ser FMDC. A inicios de febrero se realiza una primera insaculación en la que se seleccionan aleatoriamente a 13% de los electores de la lista nominal de cada sección, quienes serán notificados por escrito en sus domicilios.

Esta primera etapa de notificación y capacitación tiene una duración aproximada de 50 días (del 9 de febrero al 31 de marzo). Una vez identificadas las personas dispuestas a aceptar el cargo de FMDC, se realiza una segunda insaculación según escolaridad para designar cada uno de los seis cargos de la mesa directiva de casilla, incluyendo a tres suplentes generales.

Durante la segunda etapa de capacitación las personas designadas como FMDC recibirán sus respectivos nombramientos y participarán en una segunda capacitación, así como en simulacros de las tareas a realizar durante la jornada electoral. Esta segunda etapa tiene una duración de entre 52 y 58 días, pues inicia a más tardar el 8 de abril y concluye hasta un día antes de la jornada electoral. A lo



largo de la segunda etapa de capacitación, quienes tengan algún impedimento para desarrollar sus funciones, o no acepten su designación, podrán ser sustituidos por los suplentes generales o bien por una lista de reserva. La Tabla 1 resume el procedimiento establecido por la ley vigente.

TABLA 1. PROCEDIMIENTO PARA LA INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

LEY VIGENTE (ART. 254 LGIPE)			PROYECTO DE REFORMA		
Fecha	Actividad	Plazo	Fecha	Actividad	Plazo
<b>1 al 7 feb.</b>	1a insaculación: 13% de lista nominal con corte al 15 de diciembre.		<b>27 feb al 5 marzo</b>	1a insaculación: 10% de lista nominal con corte al 15 de enero	
<b>9 feb. al 31 marzo</b>	1a etapa capacitación	<b>50 días</b>	<b>6 marzo al 9 abril</b>	1a etapa capacitación	<b>34 días</b>
<b>31 marzo</b>	Termina 1a etapa		<b>9 abril</b>	Termina 1a etapa	
<b>4 abril</b>	Relación de ciudadanos dispuestos		<b>13 abril</b>	Relación de ciudadanos dispuestos	
<b>6 abril</b>	2a insaculación (según escolaridad)		<b>15 abril</b>	2a Insaculación (según escolaridad y edad)	
<b>8 abril</b>	Integración mesas de casilla		<b>17 abril</b>	Integración mesas de casilla	
<b>9 abril</b>	Inician sustituciones de FMDC		<b>18 abril</b>	Inician sustituciones de FMDC	
<b>8 abril al 5 junio</b>	2a etapa de capacitación	<b>52-58 días</b>	<b>18 abril al 5 junio</b>	2a etapa de capacitación	<b>Máximo 40 días</b>
<b>6 junio</b>	Jornada electoral	<b>124 días</b>	<b>6 junio</b>	Jornada electoral	<b>98 días</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de LGIPE e iniciativa de reforma electoral 2022

#### IV. LA PROPUESTA DE REFORMA

¿Qué propone el proyecto de reforma del procedimiento para la integración de mesas directivas de casilla aprobado por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2022? En resumen, reducir el número de electores insaculados, acortar los plazos de ambas etapas de capacitación, y cambiar los criterios para designar integrantes de mesas directivas de casilla.

En primer lugar, se plantea que la primera insaculación ocurra a finales de febrero y solo se seleccione a 10% --en vez del 13%-- de la lista nominal y ahora con fecha de corte al 15 de enero. En segundo lugar, la primera etapa de capacitación se reduce a un plazo de 34 días (del 6 de marzo al 9 de abril), mientras que la segunda etapa de capacitación se reduce a un plazo máximo de 40 días (del

18 de abril al día previo a la jornada electoral). En tercer lugar, se daría prioridad a la escolaridad y a la edad en la designación de los distintos cargos de los FMDC.

Por otro lado, la reforma plantea que durante la primera etapa de capacitación y notificación a las y los ciudadanos seleccionados en la primera insaculación solo se visite “hasta el número óptimo necesario para cubrir la casilla y su respectiva lista de reserva” sin dar mayor detalle sobre cómo determinar tal número (art. 254, fracción 1, inciso c)<sup>13</sup>.

### *1. El reto de la integración de mesas directivas de casilla*

¿Es factible o deseable integrar mesas directiva casillas con el procedimiento sugerido por la reforma? Al tratarse de un proceso complejo, es claro que la respuesta no es sencilla y se requeriría de una evaluación sistemática de las estrategias implementadas por el INE en los últimos años, así como sus costos y eficacia relativa. Como se vio antes, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma no ofrece mucha luz ni evidencia al respecto. Como se documenta en otros capítulos de este volumen, las ventajas y desventajas de esta reforma tampoco fueron discutidas en comisiones legislativas.

Para dar una respuesta preliminar a la pregunta de este apartado, en primer lugar, vale la pena revisar todas las actividades y procesos subyacentes en la así llamada estrategia de capacitación e integración de mesas directivas de casilla. En segundo lugar, también se podría revisar la evidencia del más reciente proceso electoral federal. Para ilustrar el primer aspecto, la **Figura 1** detalla de manera resumida el cronograma de actividades de la estrategia de capacitación electoral del proceso electoral 2020-2021 del INE.

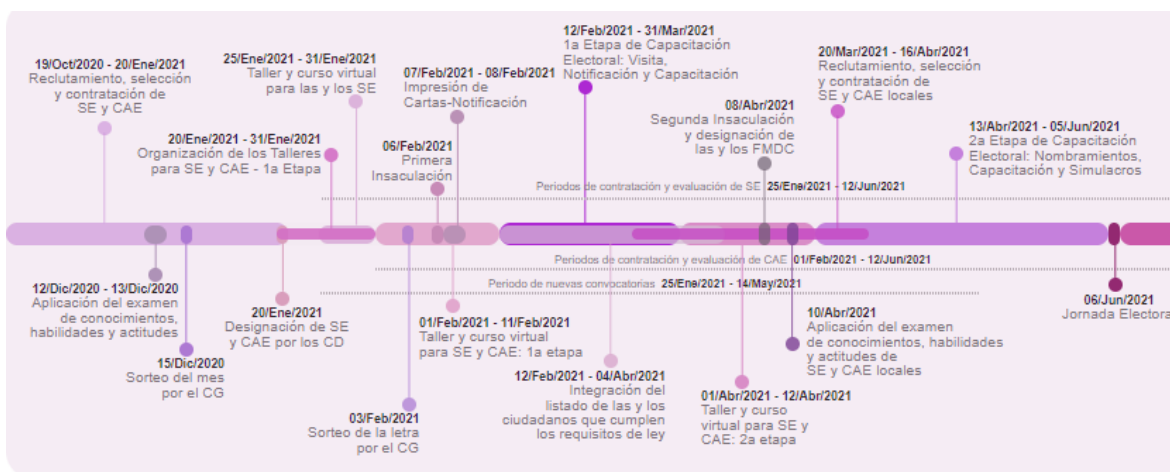
Como se aprecia, antes de realizar la primera insaculación, el INE debe reclutar, contratar y capacitar a miles de capacitadores asistentes electorales (CAE) y supervisores electorales (SE). Año con año el número de CAE y SE requeridos aumenta de manera proporcional con el número de casillas a instalar, mismo que aumenta de manera natural con la lista nominal. Es importante recalcar que, mientras las elecciones se realicen en urnas instaladas en casillas en sección y se

---

<sup>13</sup> Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto...” *Op. Cit.*

vote de manera presencial con boletas de papel, este despliegue de capacitadores seguirá siendo necesario.

FIGURA 1. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PE 2020-2021



FUENTE: “Estrategia de Capacitación Electoral 2020-2021”, INE.

*El reto logístico para organizar una jornada electoral con casillas a cargo de ciudadanas y ciudadanos --vecinos de cada sección invitados al azar a fungir como FMDC--, y recibir a millones de electores para que ejerzan libremente su voto un domingo de junio es de proporciones multitudinarias: muy pocas instituciones públicas del país son capaces de realizar un esfuerzo similar, año con año, de manera confiable. Veamos por qué.*

Como sabemos, en las pasadas elecciones federales se aprobaron 162,570 casillas electorales, de las cuales 162,538 se lograron instalar el domingo 6 de junio de 2021, un 99.98% del total. Esto quiere decir que en 2021 el INE necesitaba capacitar y designar a 1,463,130 funcionarios de mesa directiva de casilla (a razón de 9 FMDC por casilla). Para poder hacerlo conforme a los procedimientos señalados en la ley vigente, el INE contrató de manera temporal a 41,088 Capacitadoras/es Asistentes Electorales (CAE) –un promedio de 3.95 casillas por

CAE--, así como a 6,994 Supervisoras/es Electorales (SE) --uno por cada 5.8 CAE en promedio--, para sumar un total de 48,082 personas.<sup>14</sup>

La estrategia de capacitación electoral implica que, a partir de una lista nominal de 93.52 millones de electores, en la primera insaculación se seleccionaron aleatoriamente a 12.15 millones de electores, mismos que tuvieron que ser notificados en sus domicilios durante la primera etapa de capacitación.<sup>15</sup>

Como se indica en la Tabla 2, tras la segunda insaculación, en la que se da prioridad a la escolaridad de los ciudadanos dispuestos a ejercer el cargo, se designaron 1,462,672 FMDC, es decir un 99.97% de las personas requeridas. Según la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, este proceso es “engorroso y caro” puesto que se notifican y capacitan a más personas de las requeridas. ¿Es este el caso?

TABLA 2. FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA 2021

<b>Secciones</b>	<b>Casillas</b>	<b>FMDC por casilla</b>	<b>FMDC requeridos</b>	<b>FMDC designados</b>	<b>Sustituciones</b>
<b>68,816</b>	<b>162,570</b>	<b>x 9 =</b>	<b>1,463,130</b>	<b>1,462,672</b>	<b>670,098</b>
				99.97%	45.8%

FUENTE: Informe INE-DECEyEC 2021.<sup>16</sup>

A pesar de que el INE logra designar a prácticamente el 100 por ciento de los FMDC requeridos, en muchos casos lo difícil de la encomienda suele generar un alto número de sustituciones previas a la jornada electoral. Así, en el proceso 2021 se registraron 670,098 sustituciones de funcionarios de casilla a lo largo de la segunda etapa de capacitación, es decir que un 45.8% de los FMDC requeridos y designados tuvieron que ser sustituidos antes de la jornada electoral.

<sup>14</sup> INE. Numeralia de procesos electorales 2020-2021, 2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2020-2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> INE. “Informe Segunda etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral.” DECEyEC, 2021.

Aunque es posible que esta cifra haya sido inusualmente elevada por el contexto de la pandemia, según cifras del mismo INE, en 2018 y 2015 el porcentaje de sustituciones fue de 35.5% y 29.3%, respectivamente. Esto quiere decir que en los últimos años la tasa de sustituciones de funcionarios de casilla ha ido aumentando. Entre las principales razones detrás de las sustituciones destacan razones laborales, así como simples rechazos.<sup>17</sup> En este contexto, *¿es buena idea insacular, notificar y capacitar a menos personas durante la primera etapa de capacitación como plantea la reforma?*

La Tabla 3 detalla la distribución de sustituciones de FMDC previas a la jornada electoral según el tipo de cargo en 2021. Como se aprecia, un 6.3% de los presidentes de casilla requeridos tuvieron que ser sustituidos, mientras que menos de 4% de los suplentes fueron sustituidos. Por otro lado, destaca que 13.8% del total de las sustituciones realizadas se trataron de presidentes/as de casilla y entre 12 y 13% se trataron de secretarios de casilla.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LAS SUSTITUCIONES DE FMDC POR TIPO DE CARGO 2021

<b>Rubro</b>	<b>Número de casos</b>	<b>% requeridos</b>	<b>% sustituciones</b>	<b>total</b>
Presidente/a	92,318	6.3%	13.8%	
Secretario/a 1	84,067	5.7%	12.5%	
Secretario/a 2	87,695	6.0%	13.1%	
Escrutador/a 1	76,485	5.2%	11.4%	
Escrutador/a 2	78,228	5.3%	11.7%	
Escrutador/a 3	78,535	5.4%	11.7%	
Suplente				
General 1	57,135	3.9%	8.5%	
Suplente				
General 2	57,227	3.9%	8.5%	

<sup>17</sup> *Idem.*

Suplente			
General 3	58,408	4.0%	8.7%
<b>Total</b>	<b>670,098</b>	<b>45.8%</b>	<b>100.0%</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Informe INE-DECEyEC 2021.

A pesar de todas las previsiones que se toman durante las etapas de capacitación electoral, el mismo día de la jornada también deben realizarse sustituciones de FMDC. Así, de los 975,420 FMDC requeridos el 6 de junio, al final solo participaron efectivamente 944,010, es decir, un 96.77% del total. *Lo que a primera vista podría parecer redundante, el día de la jornada en realidad se traduce en mecanismos que hacen más robusta la integración de casillas.* Por ejemplo, conforme a la ley vigente, cuando un presidente de casilla se ausenta, es reemplazado por un secretario, y este a su vez es reemplazado por un escrutador, etc.

Ante la ausencia de los funcionarios designados, o bien la de los suplentes generales, se nombran a los funcionarios necesarios de entre las personas que se encuentran en la fila para votar, habida cuenta que pertenezcan a la lista nominal de la casilla que se trate y cuenten con credencial para votar vigente. En la jornada del 6 de junio de 2021, 69,215 funcionarios de casilla fueron tomados de la fila, un 7.6% de los requeridos. La gran mayoría de estas personas tomadas de la fila ocuparon los cargos de escrutadores (85%), mientras que solo 173 presidentes de casilla fueron tomados de la fila.<sup>18</sup>

*Cabe destacar que la propuesta de reforma sugiere un menor plazo para contactar y capacitar a millones de personas insaculadas en la primera etapa (34 días), que para capacitar a las personas que ya fueron contactadas y manifestaron estar dispuestas a ser funcionarias de casilla en caso de ser designadas tras la segunda insaculación (máximo 40 días).*

*En resumen, previo a la jornada electoral de 2021 se sustituyeron 45.8% de los funcionarios de mesa directiva de casilla requeridos, mientras que 3.23% de los*

<sup>18</sup> INE. "Informe Segunda etapa de Integración... Op. Cit. y INE. Numeralia de procesos... Op. Cit.

*funcionarios designados no se presentaron el día de la jornada, y 7% de los requeridos tuvieron que ser tomados de la fila.*

## *II. Perfil de los funcionarios/as de mesa directiva de casilla*

La reforma también plantea modificar el criterio de selección de funcionarios de casilla durante la segunda insaculación, al darle prioridad no solo a la escolaridad, sino también a la edad previo a la designación de los distintos cargos en las mesas directivas de casilla.

Para estimar el posible impacto de esta reforma, se requiere conocer con mayor detalle los datos sobre el perfil de escolaridad y edad de las y los funcionarios de casilla designados en procesos electorales recientes, toda vez que el criterio de dar preferencia a la escolaridad ha sido utilizado por varias décadas.

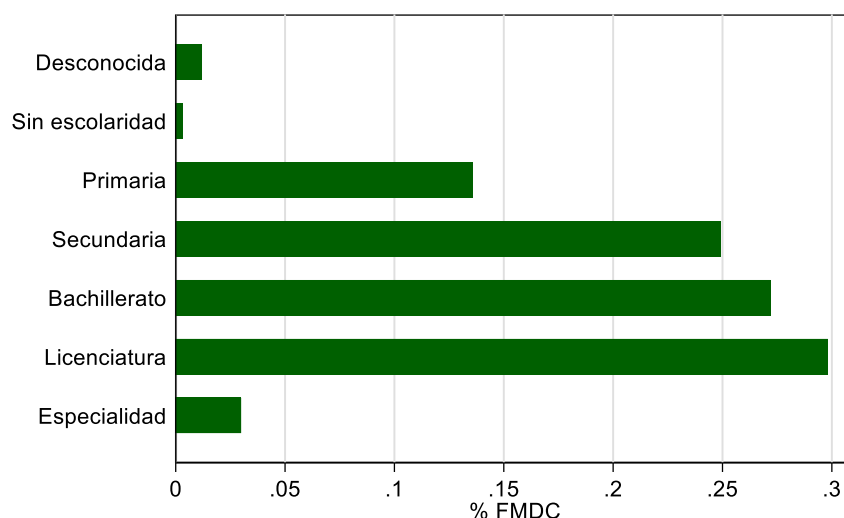
De nuevo, se puede recurrir a la evidencia del proceso electoral más reciente para dar una respuesta tentativa. La Figura 2 ilustra la distribución de funcionarios(as) de mesas directivas de casilla designados en el proceso electoral 2020-2021 según el nivel de escolaridad que reportaron al instituto. Como se aprecia, alrededor de un tercio de los FMDC cuentan con licenciatura o alguna especialidad, mientras que 25% y 27% de ellos cuentan con secundaria o bachillerato, respectivamente.

La proporción de FMDC con estudios de licenciatura es mayor a la proporción observada entre la población del país: recientemente, la OCDE estimó que 18% de los mexicanos de entre 25 y 64 años no cuentan con estudios de educación superior.<sup>19</sup> Esto se puede deber al hecho de que, como indica el artículo 254 de la LGIPE vigente, las y los ciudadanos de mayor escolaridad tienen prioridad para ser designados como FMDC en la segunda insaculación. Otra posible razón es que, si bien la primera insaculación es aleatoria, el aceptar la invitación a ser funcionario de casilla no necesariamente lo es y las personas de mayor escolaridad pueden ser más proclives a aceptar el cargo.

---

<sup>19</sup> Proceso, *El 82% de mexicanos de entre 25 y 64 años no tiene estudios de educación superior: OCDE, 2020.* <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/1/13/el-82-de-mexicanos-de-entre-25-64-anos-no-tiene-estudios-de-educacion-superior-ocde-237012.html>

FIGURA 2. FUNCIONARIOS/AS DE CASILLA POR ESCOLARIDAD



Total FMDC designados: 1,462,672

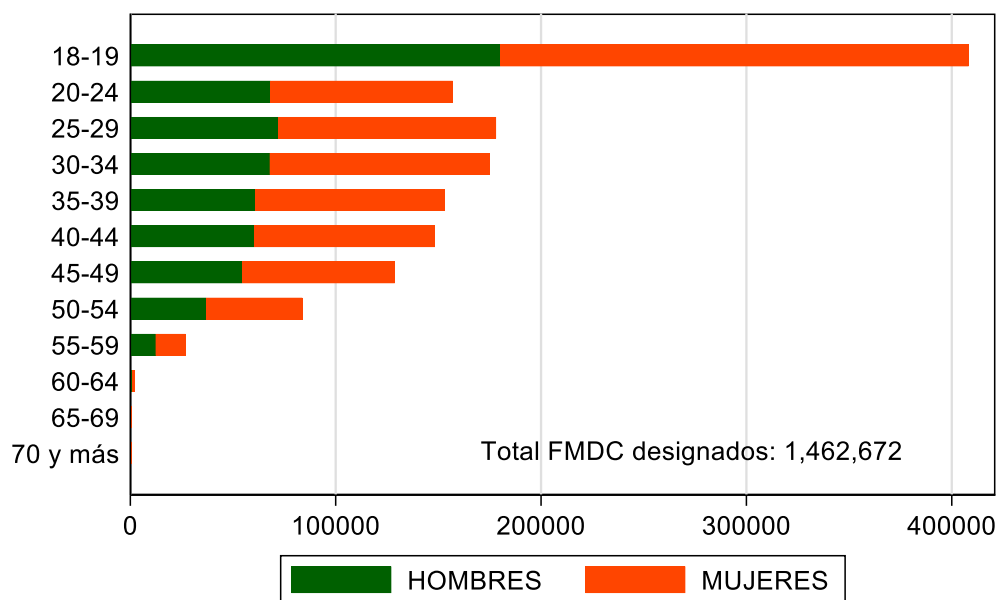
FUENTE: Elaborado por Javier Aparicio a partir de informes DECEyEC-INE, 2021

Por otro lado, la Figura 3 ilustra la distribución de funcionarios(as) de mesas directivas de casilla designados en el proceso electoral 2020-2021, según su grupo de edad y género. Como se aprecia, más de 400 mil FMDC, equivalentes a un 28% del total designado, tenían entre 18 y 19 años. Por otro lado, alrededor de 114,000 FMDC, un 7.8% del total, tenían más de 50 años. Vale la pena recordar que en el proceso electoral 2021, el INE determinó no insacular a personas mayores a 60 años como una medida preventiva ante la pandemia de COVID-19. No obstante, alrededor de 3,600 personas decidieron hacerlo de manera voluntaria y bajo su propia responsabilidad.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> INE. "Informe Segunda etapa de Integración...*Op. Cit.*



FIGURA 3. FUNCIONARIOS DE CASILLA POR EDAD Y GÉNERO, 2021



FUENTE: Elaborado por Javier Aparicio a partir de informes DECEyEC-INE, 2021

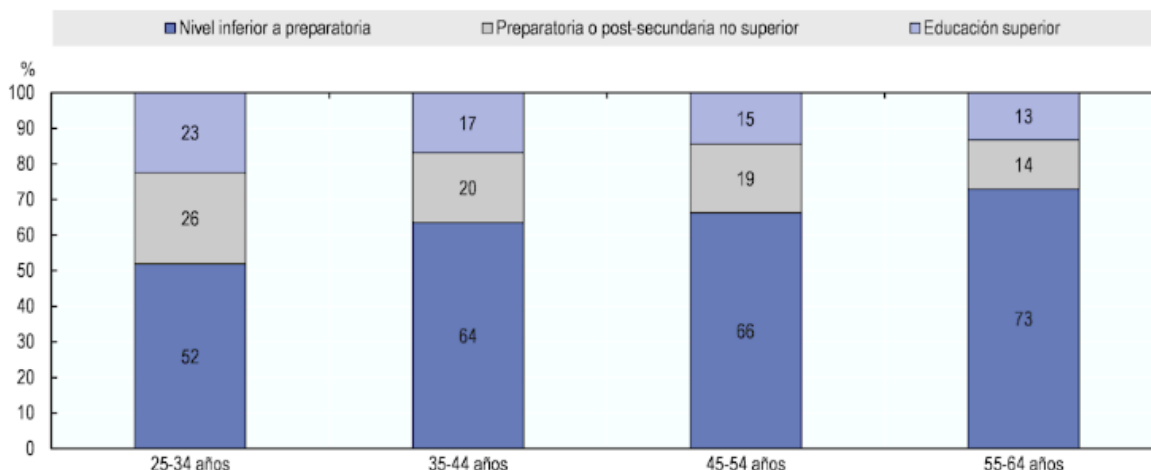
Como se aprecia, la distribución de edad de los funcionarios de casilla designados en 2021 luce distinta a la distribución por grupos de edad de la lista nominal o las tasas de participación por grupos de edad. Esto puede deberse a la peculiaridad del contexto de pandemia observada en 2021, o bien podría deberse a patrones más sistemáticos en el perfil de edad de los funcionarios de casilla: por ejemplo, es posible que la probabilidad de rechazo o sustitución aumente con la edad las personas insaculadas en la primera o segunda etapa.

En resumen, la mayoría de los funcionarios de casilla designados en 2021 contaban con escolaridad de bachillerato (27.25) o licenciatura (29.8%) –una proporción que ha ido aumentando en los últimos años--, mientras que 62.7% de los funcionarios tenían entre 18 y 34 años. Con esta información en mente, ¿qué efecto puede tener darle prioridad a la escolaridad y a la edad en la selección de funcionarios de casilla?

De nuevo, una respuesta precisa requiere conocer con mayor detalle la relación entre escolaridad y edad entre las personas insaculadas, y su posible impacto en las tasas de aceptación de un cargo como funcionario de casilla. Como sugiere la Figura 4, en México existe una relación negativa entre edad y nivel de

escolaridad: 23% de la población de entre 25 y 34 años cuenta con estudios de licenciatura, mientras que entre la población de 55 a 64 años esta proporción es de solo 13%.<sup>21</sup>

FIGURA 4. EGRESOS DE EDUCANDOS MEXICANOS POR COHORTE DE EDAD, 2017



FUENTE: OECD, 2018 [29], *Education at a Glance 2018*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>

Sin una evaluación previa del posible impacto de modificar el perfil de selección y designación de los funcionarios de casilla, se corre el riesgo de designar a personas que, eventualmente, podrían rechazar el cargo por alguna razón o bien podrían no presentarse el día de la jornada electoral.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo analiza la reforma a los procedimientos para la integración de mesas directivas de casilla establecida en el artículo 254 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como una viñeta ilustrativa de cómo esta reforma puede impactar de manera sustantiva aspectos clave de la integridad y confiabilidad de las elecciones en México.

<sup>21</sup> OCDE, “México”, in *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris, 2018. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/45aadb59-es/index.html?itemId=/content/component/45aadb59-es#component-d1e3070>

La reforma plantea reducir el número de electores insaculados, acortar los plazos de ambas etapas de capacitación, y cambiar los criterios para designar integrantes de las mesas directivas de casilla: i) Se plantea que la primera insaculación ocurra a finales de febrero y solo se seleccione a 10% --en vez del 13%-- de la lista nominal. ii) La primera etapa de capacitación se reduce a un plazo de 34 días, mientras que la segunda etapa de capacitación se reduce a un plazo máximo de 40 días. iii) Se da prioridad a la escolaridad y a la edad en la designación de los funcionarios de mesas directivas de casilla.

¿Es factible o recomendable integrar mesas directiva casillas con el procedimiento sugerido por la reforma? Una respuesta definitiva requeriría de una evaluación sistemática de las estrategias implementadas por el INE en los últimos años, así como sus costos y eficacia relativa. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma no ofrece evidencia al respecto. Sin embargo, se puede dar una respuesta preliminar analizando la evidencia de procesos electorales recientes como el de 2021.

Como se comentó en este capítulo, el reto logístico para organizar una jornada electoral con casillas cuidadas por ciudadanos invitados al azar es de proporciones multitudinarias: muy pocas instituciones públicas del país son capaces de realizar un esfuerzo similar de manera confiable.

La reforma sugiere un menor plazo para contactar y capacitar a millones de personas insaculadas en la primera etapa (10 por ciento de la lista nominal en 34 días), que para capacitar a las personas que ya fueron contactadas y manifestaron estar dispuestas a ser funcionarias de casilla en caso de ser designadas tras la segunda insaculación (9 funcionarios por casilla en máximo 40 días). De hecho, el procedimiento y plazos sugeridos por la reforma son similares a los que marcaba el extinto COFIPE en su artículo 240—cuando las elecciones se realizaban en julio.

Previo a la jornada electoral de 2021 se sustituyeron 45.8% de los funcionarios de mesa directiva de casilla requeridos. El día de la jornada electoral, 3.23% de los funcionarios no se presentaron y 7% tuvieron que ser tomados de la fila. Con base en esta información no se recomienda insacular, notificar y capacitar a menos personas durante la primera etapa de capacitación--ni intentar realizarlo

en menos días--, que lo establecido en la ley vigente. La reforma al artículo 254 de la LGIPE difícilmente podría ser factible manteniendo el mismo número de CAE y SE desplegados que antes o con menos personal en las juntas distritales ejecutivas.

La reforma también sugiere modificar los criterios de selección de funcionarios de casilla durante la segunda insaculación, dándole prioridad no solo a la escolaridad, sino también a la edad. ¿Qué efecto puede tener esto? En el proceso electoral 2021, la mayoría de los funcionarios de casilla designados contaban con escolaridad de bachillerato o licenciatura –una proporción que ha ido aumentando en los últimos años--, mientras que más de 60% de los funcionarios tenían entre 18 y 34 años.

Los funcionarios de casilla en México son predominantemente jóvenes y cada vez tienen mayor nivel de escolaridad. Estas proporciones reflejan, por un lado, los criterios de la ley vigente y, por otro, las preferencias reveladas de las y los ciudadanos insaculados.

Toda vez que en México existe una relación negativa entre edad y nivel de escolaridad, se requiere conocer con mayor detalle la relación entre escolaridad y edad entre las personas insaculadas y designadas, así como su posible impacto en las tasas de aceptación o rechazo del cargo de FMDC. De lo contrario, se corre el riesgo de designar a personas que, eventualmente, podrían rechazar el cargo o bien podrían no presentarse el día de la jornada electoral.

## XII. LOGÍSTICA ELECTORAL EN RIESGO

Rodrigo MORALES MANZANARES<sup>1</sup>

Las implicaciones en la logística electoral del llamado plan B son, por decir lo menos, ominosas. Repasemos cómo se fueron estableciendo las bases sobre las que descansa la logística electoral tal y como hoy la conocemos. Tras las fallidas elecciones presidenciales de 1988, los actores políticos fueron construyendo acuerdos en torno a tres grandes ejes: lo primero, el padrón electoral había que hacerlo de nuevo, y hacerlo de la mano y con la vigilancia de los partidos políticos; segundo, había que hacer una nueva institución electoral permanente y profesionalizada; y por último había que revisar diversos procedimientos para restaurar (o instaurar) la confianza en las elecciones.

¿Por qué fueron esos los ejes? Porque en aquella elección los partidos de oposición tenían serias sospechas respecto de la confiabilidad y actualización del padrón electoral, sospechas que fueron más que confirmadas en cuanto se les permitió acceso a la base de datos. Tenían también la convicción de que las elecciones tenían que ser organizadas por un cuerpo profesionalizado para que los resultados de las elecciones no afectarían la permanencia o no de los funcionarios, además de contar con mecanismos transparentes para reclutarlos, formarlos y evaluarlos. La independencia e imparcialidad de quienes organizan elecciones es lo que garantiza la certeza en los procesos electorales.

Y había evidencia de que la forma de integrar las mesas directivas de casilla estaba lejos de garantizar la autenticidad del voto. La insaculación de ciudadanos, el proceso de capacitación y selección para quienes integran las casillas fue una de las conquistas más relevantes de la reforma electoral de 1990-1991. Procedimientos e instituciones nuevas, esa fue la clave.

Bien, pues esas tres premisas básicas hoy están en riesgo con el plan B, pues al parecer los autores de las reformas desconocen por completo cómo se

---

<sup>1</sup> Rodrigo Morales fue Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Distrito Federal. Se ha desempeñado como Presidente de Concertar. Diagnóstico, Prospectiva y soluciones. Es y especialista en temas electorales y registrales.

ejecuta la función electoral. El mayor reto de todo registro de personas, nunca ha sido el levantamiento, lo realmente complejo y costoso siempre ha sido darle mantenimiento a esa base de datos, mantenerla actualizada, garantizarle cobertura. Pues bien, en el plan B se pretende desaparecer las oficinas distritales del Registro Federal de Electoral. Los daños a la calidad y confiabilidad del padrón electoral que esto implica serán muy rápidos e irreversibles. No me detengo demasiado en ello pues otro autor lo aborda.

El plan B no sólo afecta la función registral, sino que desmantela por completo toda estructura territorial del INE lo que pone en riesgo las tareas básicas de la logística electoral. Es decir, se pasa de una estructura permanente, evaluable, a una institución de temporal que lo fundamental lo resolverá mediante la contratación de trabajadores eventuales.

¿Cuáles son algunos de los riesgos más evidentes de esta apuesta? Que al hacer temporal la realización de las actividades centrales de las juntas distritales se perderá la capacidad institucional adquirida en el conocimiento de la comunidad. La permanencia de las tareas institucionales en campo, como pocas instituciones del Estado mexicano, ha permitido que el INE mejore sus indicadores de gestión de elección a elección.

Con el plan B, sin embargo, se corre el riesgo de que los lugares seleccionados para instalar las mesas no sean óptimos o no sean operables simplemente porque los funcionarios encargados de dicha encomienda tengan poco tiempo, y sobre todo, desconocimiento de la comunidad. Lo mismo puede ocurrir con la capacitación de funcionarios. La norma propuesta acorta los plazos de la capacitación (de 3.5 meses a un poco más de un mes), reduce el universo a capacitar, atenta contra el principio de aleatoriedad e introduce el criterio de privilegiar a las personas mayores de edad para integrar las mesas. La garantía que teníamos de que los votos serían contados por nuestros vecinos se vulnera y corremos el riesgo de que nuestros votos sean contados por operadores o beneficiarios de programas sociales.

Como se puede apreciar en este breve recuento, los cambios propuestos a la logística electoral tendrán un efecto devastador en la confianza de las elecciones.

Dos elementos adicionales. El plan B establece que ahora los cómputos distritales se realizarán el día de la jornada electoral, ello implica que no habrá capacidad de planeación del cómputo, no se sabrá cuál es volumen de paquetes que deberán ser recontados, pero además se vulnera la garantía que hasta hoy tienen todos los partidos de contar con una copia de todas las actas antes del inicio del cómputo. A eso le sumamos las jornadas extenuantes para los funcionarios que tendrán que hacer de manera ininterrumpida su trabajo pueden hacer muy riesgosas las sesiones de cómputos distritales.

Por último, la mutilación de la estructura territorial del INE tendrá implicaciones también en la solvencia de los sistemas de información de la jornada electoral. Con la nueva estructura propuesta será muy difícil que se puedan desarrollar un programa de resultados preliminares o un conteo rápido confiables. No habrá ni personal calificado ni plazos razonables para llevar a cabo simulacros que garanticen sistemas de información robustos. El día de la jornada electoral puede volverse una verdadera pesadilla. No sólo habrá problemas monumentales en la logística electoral, el retroceso en la confianza ciudadana y los problemas políticos que esto conlleva serán de pronóstico reservado. Ojalá estemos a tiempo de parar el despropósito del plan B.

#### IV. PARTIDOS, FISCALIZACIÓN Y SANCIONES



### XIII. PLAN B: IMPACTO EN EL USO Y VIGILANCIA DEL DINERO EN LA POLÍTICA

Gabriela BAENA<sup>1</sup>

El presente texto se distribuye en tres apartados. El primero explica cuáles son las diferencias entre esta reforma y otras que han ocurrido en materia electoral en el país. En el segundo apartado se realiza un recorrido histórico sobre las modificaciones más importantes que se han dado en materia de fiscalización con el paso de los años, iniciando en 1990 y terminando en la reforma de 2014. Finalmente, se destacan algunas de las modificaciones más relevantes que contiene el denominado Plan B en materia de fiscalización electoral.

#### I. EL PLAN B ES DIFERENTE A OTRAS REFORMAS

De 1990 a 2014 México ha pasado por cinco reformas electorales que han sentado las bases de la vida democrática en el país como la conocemos. Todas estas reformas comparten tres características:

1. Estaban impulsadas principalmente por las fuerzas políticas de oposición. No por el partido en el gobierno.

Lo anterior es importante ya que esto ocurría así, toda vez que lo que se buscaba era generar más y mejores condiciones de competencia y equidad en la contienda para lograr acceder a los cargos de representación popular.

2. Estaban respaldadas por un consenso entre las distintas fuerzas políticas.

Los grandes cambios en materia electoral que se suscitaron con las reformas, de acuerdo con Córdova, “han sido una manera de resolver problemas y de ajustar las reglas para incorporar soluciones a las demandas de la oposición y a los reclamos de ésta tras comicios conflictivos”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Gabriela Baena es egresada de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha participado en investigaciones en materia anticorrupción, así como estudios de feminismos y democracia en Uruguay. Actualmente trabaja en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8699-0639>

<sup>2</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Apuntes de cara a una posible reforma”, en. *Voz y Voto*, número 352, 4-6, 2022.

3. Las reformas que transformaron el sistema electoral se realizaban con suficiente antelación al proceso electoral.

Uno de los principios rectores de la función electoral es la certeza. Para que exista certeza es indispensable contar con procedimientos claramente establecidos y conocidos para dar un seguimiento preciso a todas las fases del proceso electoral. En caso de existir cambios de fondo a la manera en la que se organizan las elecciones es preferible que estos cambios ocurran de manera gradual y, en todo caso, se realicen cuando no estén cargos como el de la presidencia en juego.

En el caso esta reforma se observa que no se cumple con ninguna de estas tres condiciones. Por lo contrario, en este caso la reforma es impulsada por parte del partido político que ostenta el gobierno, a pesar de que estas reglas han permitido la generación de alternancia de poder para las distintas fuerzas políticas.

## II. RECORRIDO HISTÓRICO SOBRE LOS CAMBIOS RELEVANTES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

En México se han promovido una serie de reformas que tuvieron entre sus objetivos generar mayores condiciones de confianza fortaleciendo el sistema electoral y, a su vez, al sistema de partidos a través de la generación de más y mejores condiciones de equidad entre ellos. A continuación, se destacan los cambios más relevantes que trajeron las reformas en materia de fiscalización:

*1990*

- El 11 de octubre de 1990 se crea formalmente el Instituto Federal Electoral como un esfuerzo por generar confianza entre la ciudadanía.
- Se identificó cuál era el costo de una elección y se estableció una fórmula que para determinar el monto del financiamiento público que le correspondería a cada partido político, de acuerdo con el apoyo recibido a través de votos. De esta manera, la primera fórmula que se estableció fue la siguiente:

El número de candidatos registrados por Mayoría Relativa se dividía entre dos para asignar a los partidos una mitad en una cantidad proporcional al

número de sus votos y la otra mitad proporcional al número de sus diputados. Lo anterior fue importante ya que por primera vez el financiamiento a los partidos políticos quedó registrado en una reforma.

1994

- Se establecieron reglas para el control de las finanzas de los partidos políticos tanto en el financiamiento público como en el privado. Antes de la reforma de este año no había normas en las que se hablara del financiamiento privado.
- Los cinco rubros permitidos para el financiamiento de los partidos políticos fueron: recursos públicos, recursos de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros.
- El financiamiento que quedó prohibido fue: dinero proveniente de gobiernos federales, estatales, ayuntamientos, así como de dependencias públicas, ministros de culto, asociaciones religiosas, de extranjeros o de organizaciones internacionales, así como de asociaciones mercantiles.
- Se establecieron “topes de gasto” con el objetivo de lograr equidad en la contienda.
- Los informes de ingresos y gastos fueron otro medio que permitió dar seguimiento a las finanzas de los partidos. Gracias a esto fue posible la realización del primer análisis de informes de campaña.
- Con todas estas modificaciones en la reglamentación, se acordó instalar una comisión para la revisión de informes, lo que más tarde llevaría a la consolidación de la Comisión de Fiscalización.
- Ya en la Comisión de Fiscalización se logró identificar una disparidad importante en cuanto al financiamiento otorgado a los partidos políticos para sus campañas electorales.
- Se integró la figura de Consejeros Ciudadanos, los cuales jugaron un papel importante en la detección de inconsistencias durante la revisión de informes de campaña.

1996

- A partir de esta reforma se le dotó al Instituto Federal Electoral de autonomía plena al separar la función electoral del Poder Ejecutivo.
- Se fijaron nuevas reglas y límites para que existiera preeminencia del dinero público sobre el privado.
- Se estableció una nueva fórmula: 30%-70%, el doble para campañas electorales y financiamiento para actividades específicas.
- Se buscó tener contiendas electorales en el que las y los candidatos logren competir por los cargos, con posibilidades reales de acceso.

2007

- Cambió el financiamiento para campañas, quedando de la siguiente manera: 50% para elecciones presidenciales, 30% para elecciones intermedias.
- Se mantuvieron prohibidas fuentes de financiamiento proveniente de gobiernos federales, estatales, ayuntamientos, dependencias públicas, ministros de culto, asociaciones religiosas, de extranjeros o de organizaciones internacionales, así como de asociaciones mercantiles para evitar que intereses fácticos intervinieran en los comicios.
- Se creó una Unidad de Fiscalización autónoma.
- Los sujetos que pueden ser sometidos a procedimientos sancionadores aumentaron: partidos políticos, agrupaciones políticas, dirigentes partidistas, precandidaturas, candidaturas, personas observadoras electorales, concesionarias de radio y televisión, particulares que infrinjan las normas de financiamiento, personas servidoras públicas que transgredan la prohibición de difundir propaganda gubernamental.

2014

- Se estableció un Sistema Nacional que trató de homogeneizar las normas y los procedimientos técnico-electorales en todo el país.
- Nuevas causales de nulidad de las elecciones:

- Si se rebasa el tope de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado.
- Compra y adquisición de tiempos de radio y televisión.
- Recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en campañas.
- El porcentaje de votación requerido para que los partidos mantengan el registro incrementó, ahora se requeriría del apoyo de al menos el 3% de votación, antes únicamente se requería el 2%. En caso de pérdida del registro, se procede a realizar la liquidación del partido político.
- En esta reforma se otorga al Instituto Nacional Electoral (INE) la competencia exclusiva para fiscalizar todos los ingresos y gastos de los Partidos Políticos a nivel nacional, con posibilidad de delegar esta facultad al Organismo Público Local Electoral.
- Se estableció un seguimiento a las actividades realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización de forma oportuna a través de la Comisión de Fiscalización.
- El sistema de fiscalización se innovó con el objetivo de buscar realizar una fiscalización que se denominó “en tiempo real”, y se podrían imponer sanciones.

### III. PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES DEL PLAN B EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

El 28 de abril de 2022 se inició en la Cámara de diputados el análisis del dictamen que contenía la propuesta de reforma electoral constitucional impulsada desde el poder Ejecutivo. Sin embargo, luego de haberse rechazado entre el 6 y 7 de diciembre por la oposición, inició la puesta en marcha del denominado “Plan B”, en el cual se observa un retroceso importante en algunos de los logros en materia de fiscalización. A continuación, se destacan tres aspectos esta reforma que ponen en riesgo la equidad en la contienda:

*I. No se verifica que se regresen los remanentes del financiamiento público por parte de los Partidos Políticos al concluir cada ejercicio fiscal*

La Ley General de Partidos Políticos es una de las cuatro leyes que tiene modificaciones en este Plan B.<sup>3</sup> Uno de sus cambios más importantes se puede identificar en el artículo 23, el cual les habilita a los partidos políticos la posibilidad de aplicar sus remanentes de financiamiento público para el pago de sanciones.

Es decir, con esta nueva autorización se les otorga a los partidos políticos la posibilidad de generar ahorros de los recursos públicos que les sobren, en cualquiera de sus modalidades, para que con estos recursos puedan pagar sanciones monetarias impuestas por la autoridad electoral siempre que incurran en faltas que establezcan como sanción el pago de multas.

*II. Cambios en la estructura orgánica de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE)*

Una de las modificaciones que sufre la Ley General de Partidos Políticos es en el artículo 8, en el cual se condiciona que cualquier OPLE realice la fiscalización de ingresos y egresos de partidos políticos sólo si existen causas excepcionales que así lo ameriten, mismas que deberán estar debidamente justificadas y contar con una mayoría en el Consejo General de al menos 8 votos a favor.

La delegación de la facultad de fiscalización a los OPLE ya existía, pero lo que resulta realmente preocupante es que se prohíbe la existencia de áreas y estructuras operativas y organizacionales en materia de fiscalización si el INE no delega esta función; asimismo, se prohíbe ejercer recursos para estos fines.

Valdría la pena considerar esta prohibición: en caso de que el INE requiera delegar esta facultad al OPLE, y este al no contar con una estructura que pueda asumir estas responsabilidades, no podría realizar adecuadamente las labores de revisión en materia de fiscalización en el ámbito local. Además, otro aspecto a considerar es que esta parte de la estructura de los OPLE(s) también realiza labores como la liquidación de los partidos políticos que pierden el registro, la fiscalización

---

<sup>3</sup> El dictamen modifica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

de Organizaciones Ciudadanas que pretenden constituirse como Partidos Políticos Locales, de Agrupaciones Políticas Locales, entre otras.

Existen antecedentes importantes, como lo ocurrido en Ciudad de México en 2020. A través de su área de fiscalización, el Instituto Electoral de la Ciudad de México detectó que la organización *Enréd@te por México A.C.* recibió depósitos en efectivo por parte de personas no identificadas en un periodo corto de tiempo, excediendo el monto máximo permitido para aportaciones de este tipo. En el voto razonado del Consejero Ernesto Ramos Mega<sup>4</sup> se detalla que el valor de estas aportaciones llegó hasta los 3 millones de pesos.

Sin la existencia de estas áreas técnicamente especializadas en materia de fiscalización, en el ámbito local muy difícilmente se lograrían detectar de manera oportuna estos casos en los que se evita que organizaciones que infringen la ley lleguen a constituirse como partido político.

### *III. Modificación de las sanciones en materia de fiscalización*

Con la nueva reforma se deroga la posibilidad de suspensión o cancelación del registro como sanción en caso de que personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular y candidaturas independientes cometan infracciones como:

- a) Realización de actos anticipados de precampaña o campaña.
- b) Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas.
- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.
- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña.
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ramos Mega, Ernesto. *Voto razonado respecto a la "Resolución mediante la que se aprueba el dictamen de la unidad técnica especializada de fiscalización en acatamiento de la sentencia emitida por la sala regional Ciudad de México del tribunal electoral del poder judicial de la federación en el expediente SCM-JDC-141/2020, por la que se aprobó ordenar la reposición de actuaciones en el proceso de revisión de los informes mensuales de los ingresos y gastos realizados por la organización de ciudadanos denominada enréd@te por México, A.C., en el desarrollo de sus actividades tendientes a obtener el registro legal como partido político local en la Ciudad de México, correspondientes a 2019", 2021.*

<https://ramosmega.files.wordpress.com/2021/03/voto-razonado-consejero-ermenred40te-.pdf>

<sup>5</sup> Artículo 445. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, <https://www.ine.mx/compendio-normativo/>

Únicamente las consecuencias se limitan a penalizaciones económicas que serán calculadas en proporción al financiamiento público que reciba cada partido político. Eliminar sanciones graves como la posibilidad de pérdida del registro en una candidatura podría incentivar a que ocurran estos actos que van en contra de la equidad en la contienda, toda vez que no existe una infracción de por medio que afecte las candidaturas de los partidos políticos.

Finalmente, sobre el tema de las sanciones, también vale la pena destacar que la Ley General de Partidos Políticos prevé que la autoridad electoral no pueda reducir o retener más del veinticinco por ciento de la ministración mensual del financiamiento público ordinario de Partidos Políticos, por concepto de sanciones, multas, descuentos, remanentes u otros conceptos salvo algunas excepciones<sup>6</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

Las reformas electorales en México han sido una constante que ha caracterizado a nuestro sistema democrático. Sin embargo, luego del recorrido histórico realizado en estas páginas se observa que, en cuanto al tema de fiscalización, se había tenido el objetivo de buscar generar condiciones de competencia cada vez más favorables para todos los partidos que contendieran por un cargo de elección popular.

Esta reforma no presenta una continuidad en los logros alcanzados, por el contrario, plantea una serie de posibilidades que pondrían en condiciones de ventaja a un partido político sobre los otros. Por ejemplo, los partidos que reciben mayor cantidad de recursos podrían generar más ahorros, ya que a su vez podrían tener más remanentes. Anteriormente, el uso de dinero exclusivamente asignado o etiquetado fue un tema que se buscó regular y cuidar para evitar desviaciones, con las nuevas disposiciones este candado en el uso de recursos se desdibuja.

Por otra parte, al no prever controles de fiscalización en el ámbito local y en caso de no robustecer la estructura de personal desde el propio INE, difícilmente se podrían tener casos de éxito en la detección del uso irregular de recursos de organizaciones que operen a nivel local.

---

<sup>6</sup> Artículo 23. Ley General de Partidos Políticos, 2014, <https://www.ine.mx/compendio-normativo/>



Además, vale la pena hacer énfasis en que obligar a los OPLE(s) a generar cambios en su estructura, especialmente en las áreas que actualmente fiscalizan, también es un atentado a su autonomía técnica y de gestión, la cual les permite decidir de manera independiente, cómo realizan la organización y distribución de las tareas al interior de la institución.

Finalmente, en cuanto a las sanciones en materia de fiscalización, es importante considerar que ante escenarios en donde los partidos políticos realizan un uso irregular de recursos, que anteriormente podían ser sancionados hasta con la pérdida de registro de sus candidaturas, ahora estas faltas a la ley pueden ser pagadas a través de remanentes, con lo cual los partidos podrían calcular que porcentaje de sus remanentes les permite incurrir en infracciones sin que esto les genere ninguna afectación real.

Las reformas no van a tener efectos positivos por sí mismas, para que estas sean útiles en los procesos de democratización es importante contar con condiciones mínimas necesarias como la generación de consensos, tiempos más amplios para realizar análisis serios e intercambio de opiniones de diferentes actores, así como tener objetivos claros que garanticen la continuidad de logros consolidados, como es la equidad en la contienda. Condiciones que no se cumplen en esta reforma.

#### XIV. UNA REFORMA BENEVOLENTE CON LAS ILEGALIDADES: LOS CAMBIOS AL SISTEMA DE SANCIONES QUE PROPONE EL PLAN B DE LA REFORMA ELECTORAL

Diana GARCÍA ANGELES<sup>1</sup>

##### I. INTRODUCCIÓN

En febrero de este año el Senado de la República discutirá y votará el famoso Plan B de la reforma electoral, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre del año pasado. Las discusiones en torno a esta propuesta de reforma electoral han sido numerosas y es que el Plan B propone cambios considerables en el funcionamiento del sistema electoral. En este sentido, se proponen reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se propone la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre las extensas reformas que propone este plan, hay algunas que son de suma importancia analizar porque cambian completamente las reglas del juego. En este sentido, el Plan B propone una serie de cambios en relación con el sistema de sanciones que las autoridades electorales pueden imponer a sujetos que violen la ley. Cabe resaltar que las sanciones en materia electoral son de suma importancia, ya que los actores del juego electoral compiten por acceder al poder, lo cual ocasiona que los intentos por burlar la ley sean casi inevitables. Así, resulta necesaria la existencia de autoridades que puedan imponer sanciones que desincentiven o castiguen aquellos intentos por violar la ley. No obstante, el plan B propone un sistema para suavizar las posibles sanciones que puedan imponerse. En este sentido, resulta fundamental analizar detalladamente los cambios que propone el plan, así como las posibles implicaciones de estos cambios.

---

<sup>1</sup> Diana García Angeles es licenciada en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es investigadora jurídica en Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2484-4948>

El presente texto estará dividido en tres secciones. En primer lugar, se presentará la comparación entre la legislación vigente y la propuesta de reforma en relación con las sanciones en materia electoral. En segundo lugar, se realizará un balance sobre las posibles implicaciones que tendría el nuevo sistema de sanciones. Finalmente, se presentará la conclusión.

## II. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE SANCIONES: COMPARACIÓN ENTRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y EL PLAN B DE LA REFORMA ELECTORAL

En primer lugar, resulta pertinente analizar los cambios que el Plan B de la reforma electoral propone en materia de sanciones. En términos generales, es posible afirmar que propone un sistema benevolente ante ilegalidades, ya que elimina distintas sanciones como la cancelación de una candidatura. No obstante, es pertinente analizar de manera puntual cuáles son estos cambios. Es posible agrupar los cambios en dos distintos aspectos: por un lado, la derogación de normas que contemplan la cancelación o pérdida de candidaturas. En segundo lugar, los cambios relacionados con el margen interpretativo que pueden usar las autoridades al imponer sanciones.

### *I. Eliminación de la cancelación o pérdida de candidaturas como sanción*

Uno de los grandes cambios que propone el Plan B de la reforma electoral está relacionado con la cancelación de candidaturas. Ahora bien, para analizar los distintos cambios es pertinente exponer la legislación vigente y cómo es que ésta se modificaría.

El primer artículo que resulta pertinente mencionar es el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Esta disposición actualmente contempla que si un precandidato incumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, entonces no podrá ser registrado legalmente como candidato. Asimismo, contempla que en caso de que los precandidatos rebasen el tope de gastos de precampaña, la sanción será la cancelación de su registro o bien la pérdida de la candidatura que haya obtenido. Ahora bien, el Plan B de la reforma electoral suprime la disposición relativa

a que la sanción consistirá en no poder ser registrado como candidato o la pérdida de la candidatura. Es decir, la propuesta de reforma pretende que las personas precandidatas no puedan perder la candidatura a pesar de incumplir con obligaciones de fiscalización.

Ahora bien, otro artículo que resulta fundamental analizar es el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que esta disposición expone las sanciones que pueden existir en caso de que los sujetos cometan infracciones. Este artículo está dividido en nueve incisos (del inciso a al inciso i), donde contempla las sanciones que pueden imponerse a distintos sujetos: partidos políticos, agrupaciones políticas, precandidatas, candidatos independientes, dirigentes y afiliados a partidos políticos, entre otros. Los cambios sustanciales se encuentran en los incisos c y d, los cuales contemplan las posibles sanciones para personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, así como respecto de personas candidatas independientes.

El inciso c del artículo 456 vigente de la LGIPE contempla que respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, las distintas sanciones pueden ser las siguientes: amonestación pública, multa o pérdida del derecho a ser registrado como candidato o bien, la cancelación del registro en caso de que ya esté hecho. No obstante, el plan B de la reforma electoral propone la derogación de la sanción consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o la cancelación del registro. En otras palabras, a pesar de que un candidato cometa infracciones a la normativa electoral, no podrá perder su candidatura.

Ahora bien, las sanciones a las personas candidatas independientes están contempladas en el inciso d del artículo 456 de la LGIPE. Al igual que en el caso de candidatos, esta norma contempla que un candidato independiente puede ser sancionado con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato independiente o bien, si ya existiera el registro, éste puede ser cancelado. Además, las sanciones en el caso de candidaturas independientes son más específicas, ya que las fracciones IV y V de este inciso contemplan que en caso de que un candidato independiente no informe o compruebe los gastos tendentes a recabar el apoyo

ciudadano u omite informar y comprobar los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes. No obstante, la propuesta de reforma electoral pretende derogar estas sanciones. Es decir, pretende que los candidatos independientes tampoco puedan perder su registro como candidatos.

En suma, pareciera ser que el plan B de la reforma electoral pretende que las personas candidatas no puedan perder su candidatura bajo ninguna circunstancia. Ahora bien, si el propósito de estas reformas es proteger los derechos político-electorales de los sujetos, resulta sospechoso que la propuesta no contemple cambios relacionados con las sanciones que pueden obtener otros sujetos. Por ejemplo, el artículo 456 de la LGIPE establece en su inciso b que en caso de que una agrupación política cometa una infracción contenida en el artículo 444, podrá ser sancionada con la suspensión o cancelación de su registro como agrupación política. Asimismo, el inciso h de este artículo contempla que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido político pueden ser sancionadas con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional. No obstante, el plan B de la reforma electoral no contempla algún cambio a estas disposiciones. En este sentido, pareciera ser que el plan B de la reforma electoral sólo propone evitar que las personas que tengan una candidatura la pierdan. Sin embargo, no contempla cambios similares en relación con las sanciones a las que pueden ser acreedores otros sujetos políticos.

## *II. Limitación del margen interpretativo que pueden utilizar las autoridades al imponer sanciones*

Un segundo aspecto que propone el Plan B d es limitar el margen interpretativo que puedan tener las autoridades electorales al momento de imponer una sanción. Por ejemplo, se propone reformar el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se incorpore lo siguiente: “las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral deben ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán imponerse por simple analogía o por

mayoría de razón”.<sup>2</sup> Asimismo, se propone añadir al artículo que “las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales no podrán condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que expresamente determinan la Constitución y esta ley”.<sup>3</sup> Asimismo, otro artículo que permite vislumbrar el deseo del plan B de la reforma electoral de limitar la capacidad interpretativa de las autoridades electorales es el artículo 2 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual propone que se introduzca lo siguiente: “queda prohibido imponer, por analogía y aún por mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley que sea exactamente aplicable a la conducta infractora de que se trate”.<sup>4</sup>

De este modo, es posible afirmar que el plan B de la reforma electoral pretende limitar la capacidad interpretativa de las autoridades electorales al momento de imponer sanciones. Pareciera ser que la propuesta pretende que las autoridades se conviertan en meras aplicadoras automáticas de la ley y no puedan tener un margen de actuación al analizar las posibles sanciones a las que un infractor puede ser acreedor. Este hecho tiene repercusiones preocupantes, por lo que en el siguiente apartado se desarrollarán las implicaciones de estas propuestas de reforma.

### III. REPERCUSIONES DE LAS REFORMAS PROPUESTAS EN RELACIÓN CON LAS SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL

Al analizar los cambios que propone el Plan B de la reforma electoral es necesario evaluar las posibles repercusiones que podrían tener estas reformas. En este sentido, en este apartado se presentarán las posibles consecuencias que tendrían las reformas relacionadas con la eliminación de sanciones como la pérdida de una

---

<sup>2</sup> Senado de la República, “Dictamen de las comisiones unidas de gobernación y de estudios legislativos, segunda a la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en materia electoral”, Gaceta del Senado, [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-14-1/assets/documentos/Dictamen\\_LGIPE.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-14-1/assets/documentos/Dictamen_LGIPE.pdf)

<sup>3</sup> *Ídem.*

<sup>4</sup> *Ídem.*

candidatura, así como las reformas tendentes a limitar el margen interpretativo de las autoridades electorales al momento de imponer una sanción.

En primer lugar, es posible vislumbrar cuatro distintas repercusiones sobre las reformas que proponen la eliminación de sanciones consistentes en la cancelación de una candidatura. En primer lugar, genera incentivos para que los actores políticos incumplan con las reglas electorales. En segundo lugar, es una medida que puede afectar la equidad en la contienda. Asimismo, es una medida contraria a la rendición de cuentas y transparencia. Finalmente, esta medida puede tener repercusiones negativas en el ejercicio de los derechos político-electorales por parte de grupos históricamente discriminados. Estos puntos serán desarrollados a continuación.

Al eliminar las sanciones consistentes en la cancelación de una candidatura es posible afirmar que se generan incentivos para que los actores del juego político incumplan con las reglas electorales, ya que tendrán la certeza de que por más grave que sea su conducta infractora, la autoridad no podrá cancelarles su candidatura. Por ejemplo, supongamos que un precandidato rebasa considerablemente el tope de gastos de precampaña y además, ese dinero era producto de financiamiento ilegal. Si la propuesta de reforma electoral estuviera vigente, ese precandidato no podría perder su candidatura. En este sentido, al no existir una sanción proporcional a la gravedad de la infracción cometida, los sujetos no tendrían incentivos para cumplir con la ley. Además, es importante tener en cuenta que, dada la naturaleza de la materia electoral, donde hay una disputa por acceder al poder, es casi inevitable que existan acciones para tratar de evadir la ley y obtener un beneficio. De este modo, es necesario que existan sanciones lo suficientemente graves para evitar acciones ilegales en los procesos electorales. Así pues, la propuesta consistente en eliminar la sanción de cancelación de candidatura puede ser contraproducente al incentivar violaciones a la normativa electoral.

En segundo lugar, esta propuesta también tiene efectos negativos en relación con el principio de equidad en la contienda electoral. La equidad en la contienda es un principio que procura que los actores políticos que pretenden acceder al poder y

al voto de la ciudadanía partan de una línea de salida en común y de este modo, lograr que haya igualdad de condiciones y oportunidades en la contienda.<sup>5</sup> Ahora bien, con la propuesta que contempla el plan B de la reforma electoral un precandidato podría rebasar el tope de gastos de precampaña y aún así no perdería su candidatura. No obstante, esto puede generar condiciones de desigualdad entre los actores políticos, ya que el precandidato que rebasó el tope de gastos tendría una ventaja a su favor, ya que pudo usar más recursos, a diferencia de los precandidatos que respetaron el tope de gastos que contempla la ley. Esto desequilibra el piso común que debe existir entre los contendientes, lo que a su vez se traduce en la violación de la equidad en la contienda.

En tercer lugar, la propuesta también tiene repercusiones negativas en materia de rendición de cuentas y transparencia. A pesar de que los precandidatos o candidatos incumplieran con obligaciones tales como entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña, las autoridades electorales no podrían retirarles sus candidaturas. Esto ocasiona un panorama de opacidad, lo cual dificulta que las autoridades puedan realizar tareas de fiscalización en los procesos electorales. En este sentido, el INE ha cancelado diversas candidaturas y precandidaturas de personas que no presentaron sus informes de ingresos y gastos.<sup>6</sup> Lo anterior envía un mensaje para desincentivar estas acciones opacas, ya que los actores políticos tienen la certeza de que si no cumplen con sus obligaciones en materia de transparencia, será muy probable que su candidatura sea cancelada.

Finalmente, también es posible encontrar repercusiones negativas de la propuesta de reforma electoral en relación con el derecho a la igualdad. El plan B de la reforma electoral hace hincapié en la importancia de impulsar acciones afirmativas a favor de grupos históricamente discriminados como las mujeres, las personas indígenas o las personas con discapacidad. Sin embargo, el hecho de

---

<sup>5</sup> Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”, Diario Oficial de la Federación, 09 de agosto de 2017, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5493298&fecha=09/08/2017#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493298&fecha=09/08/2017#gsc.tab=0)

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral, “Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General”, Central Electoral, 13 de abril de 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/14/version-estenografica-de-la-sesion-extraordinaria-del-consejo-general-13-de-abril-de-2021/>



suprimir la posibilidad de cancelar una candidatura como sanción podría tener efectos negativos en el ejercicio de los derechos político-electorales de estos grupos históricamente discriminados. Por ejemplo, el propio dictamen que contempla la propuesta de reforma electoral menciona que en el proceso electoral de 2017-2018, en Oaxaca fueron canceladas 17 candidaturas de hombres que se hicieron pasar por mujeres trans y muxe. Este caso llegó hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien resolvió cancelar 15 de las 17 candidaturas, dado que esos quince hombres primero habían intentado registrarse como hombres, pero como no pudieron, posteriormente se inscribieron como mujeres trans.<sup>7</sup> Ahora bien, dado que el plan B de la reforma electoral propone eliminar la cancelación de una candidatura como sanción, esto abre la puerta a que personas se hagan pasar por miembros de grupos históricamente discriminados, ocupen los lugares de personas que realmente son acreedoras de esas acciones afirmativas y además, las autoridades no podrían cancelarles sus candidaturas. En este sentido, esta reforma podría obstaculizar el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos históricamente discriminados.

En el mismo sentido que el punto anterior, estas medidas también podrían tener efectos regresivos en materia de género. En mayo de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolvió cancelar tres candidaturas a diputaciones federales debido a que los candidatos habían sido sancionados por haber ejercido violencia política contra las mujeres en razón de género.<sup>8</sup> Ahora bien, dado que el Plan B de la reforma electoral propone suprimir la cancelación de una candidatura como sanción, esto implica que es muy probable que personas que hayan cometido violencia política en razón de género sigan ostentando su

---

<sup>7</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicios de revisión constitucional electoral. SUP-JDC-304/2018”, TEPJF, 21 de junio de 2018, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00304-2018>

<sup>8</sup> Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “INE/CG514/2021.Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se presenta el procedimiento llevado a cabo respecto de la revisión de los supuestos del formato 3 de 3 contra la violencia; los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género; las quejas o denuncias presentadas por el probable incumplimiento de algunos de los supuestos referidos en la medida 3 de 3 contra la violencia; así como el dictamen por el que se propone la cancelación de diversas candidaturas o la no afectación de las mismas”, INE, 26 de mayo de 2021, <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2021-06/INE-CG514-2021.pdf>

candidatura e incluso lleguen a puestos de representación pública. Lo anterior resulta sumamente preocupante ya que no habría una sanción lo suficientemente grave para condenar actos que atentan en contra de los derechos de las mujeres. Así, se generan obstáculos en el camino por la igualdad de género.

*I. Repercusiones de las reformas propuestas en relación con la limitación del margen interpretativo de las autoridades al imponer sanciones*

Ahora bien, es pertinente mencionar cuáles podrían ser algunas repercusiones en relación con la propuesta de limitar el margen interpretativo de las autoridades al momento de imponer sanciones. En primer lugar, una posible repercusión es que las autoridades se convertirían en aplicadoras automáticas de la ley. En este sentido, sería el poder legislativo el que definiría cada punto y cada coma de qué conductas pueden ser sancionadas y cuáles serían las sanciones exactas. No obstante, esto puede ser peligroso, ya que a diferencia de otras ramas, en el caso de la normativa electoral los miembros del poder legislativo contemplan las reglas del juego en el que muy probablemente ellos jugarán posteriormente.<sup>9</sup> En este sentido, al limitar la capacidad interpretativa de las autoridades y convertirlas en meras aplicadoras automáticas de la ley, es probable que el poder legislativo emita disposiciones que le permitan esquivar sanciones en un futuro y las autoridades no puedan hacer algo al respecto debido a su nulo margen interpretativo.

Del mismo modo, otra repercusión en relación con el margen interpretativo es que la ley no puede contemplar exactamente cuáles son las conductas que pueden ser sancionadas y cuáles son las sanciones pertinentes. Es decir, es casi imposible que la ley contemple todas las posibles conductas infractoras así como sus sanciones. Las autoridades necesitan un margen interpretativo que les permita adecuar las sanciones a cada proceso electoral, ya que es muy probable que algunos actores políticos lleven a cabo acciones para esquivar las reglas del proceso electoral y si estas conductas no están explícitamente tipificadas, así como

---

<sup>9</sup> Algunas ideas de este argumento fueron retomadas del artículo, García, Diana, “Meterle un gol a la justicia electoral”, *Nexos*, 2022, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/meterle-un-gol-a-la-justicia-electoral/>

sus sanciones, las autoridades no podrán imponer una condena, lo cual resulta peligroso.

#### IV. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, pareciera ser que la propuesta de reforma electoral pretende consolidar un sistema tolerante a las ilegalidades, donde a pesar de que se lleven a cabo infracciones no existan sanciones adecuadas para condenar estos actos. Asimismo, como fue expuesto anteriormente, la supresión de sanciones como la cancelación de candidaturas abre la puerta a un escenario de opacidad, donde sea casi imposible la rendición de cuentas, la equidad en la contienda electoral y donde además se incentive al incumplimiento de las reglas por falta de sanciones adecuadas. Del mismo modo, estas medidas pueden resultar contraproducentes en relación con el ejercicio de los derechos político-electorales de grupos históricamente discriminados. Además, al debilitar a las autoridades sancionatorias y limitar su margen interpretativo se vuelve aún más difícil la existencia de sanciones adecuadas en contra de actos tendentes a esquivar las reglas electorales. Es importante mantener en mente que en una democracia resulta fundamental el respeto a las reglas del juego, sin embargo, esto se vuelve casi imposible si se suprime gran parte del sistema de sanciones. A veces, resulta necesario sancionar para evitar que los actores políticos ignoren la ley.

## XV. PARTIDOS POLÍTICOS: PROBLEMAS, REFORMAS Y PENDIENTES<sup>1</sup>

Flavia FREIDENBERG<sup>2</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son actores claves para que un sistema político pueda ser definido como democrático.<sup>3</sup> Precisamente, el modo en que se compite, que cooperan entre ellos, se organizan, gobiernan o toman decisiones da información importante sobre las propiedades que configuran y definen a un sistema político. De ahí que analizar el modo en que se configura la estructura y la dinámica de la competencia de su sistema de partidos<sup>4</sup> de cuenta de la vigencia -o no- de la democracia.<sup>5</sup> Los partidos, en tanto grupos políticos que luchan por ganar

---

<sup>1</sup> Nota Técnica elaborada durante diciembre de 2022 y enero de 2023 y entregada para su revisión el 16 de enero de 2023.

<sup>2</sup> Flavia Freidenberg es investigadora Titular “C” del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Coordinadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>

<sup>3</sup>Schattschneider, Elmer E, *Party Government*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1942. [*Régimen de Partidos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964 p.1.]; Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 1992, Madrid, Alianza; Caramani, Daniele, “Party Systems”, en Daniele Caramani, (Eds), *Comparative Politics*, Oxford University Press, pp. 319-347, 2008.

<sup>4</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos...Op. Cit.*; Mair, Peter, “Party Systems and Structures of Competition”, en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris. Eds., *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1996, pp. 83-106; Caramani, Daniele, “Party Systems...Op.Cit.

<sup>5</sup> La “estructura de la competencia” es el corazón del sistema de partidos y se entiende como el escenario en el que se dan las interacciones entre las unidades partidistas. También se puede pensar en esa estructura como el formato de la competencia (Sartori, Giovanni, *Partidos...Op. Cit*) o como la “morfología” del sistema de partidos (Caramani, Daniele, “Party Systems...Op.Cit. 327). Los dos elementos que permiten determinar cómo es el formato de la competencia son: el número de unidades que compiten y el tamaño de esas unidades. Estas dos dimensiones, número y tamaño, pueden observarse en diversos escenarios: en el electoral (medido por el número de votos que recibe un partido) o en el institucional (medido por el número de escaños/cargos de representación que consigue un partido) (Freidenberg, Flavia, Ed., *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.). La “dinámica de la competencia” es el resultado de esas interacciones competitivas y permite observar también las estrategias, las posiciones programáticas y actitudinales y la capacidad de cooperar (o no) de los actores que compiten y los resultados de esos esfuerzos sobre otros elementos del sistema político (Ware, Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo, 2004; Mair, Peter, “Party Systems...Op. Cit). La dinámica del sistema de partidos puede asemejarse en diferentes dimensiones al modo en que los consumidores y los empresarios se comportan en el mercado económico (Downs, Anthony, “Teoría económica de la acción política”, en Albert Battle. ed. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1992).

elecciones y hacer que sus miembros accedan a las instituciones del sistema político<sup>6</sup>, son fundamentales para la vida democrática.

Si bien los partidos operan en una amplia variedad de entornos políticos, sus decisiones, prácticas de reclutamiento y selección de candidaturas, anidadas dentro de ciertas restricciones institucionales y estructuras de oportunidad, son en gran medida un asunto privado: los partidos suelen tener un gran margen de maniobra para diseñar estos procesos internos y sus decisiones<sup>7</sup> y el resultado generado es producto de una combinación de elementos que tienen que ver con reglas formales (legales externas e internas que fijan los criterios de selección y mecanismos de toma de decisiones) y un gran componente de prácticas informales.<sup>8 9</sup>

En ese sentido, la democracia no supone una exigencia específica respecto al funcionamiento interno de los partidos -aunque sea idealmente deseable-, de ahí que puedan convivir partidos oligárquicos con otros internamente más pluralistas, inclusivos y transparentes.<sup>10</sup> Las exigencias democráticas son hacia lo externo como una condición necesaria respecto al modo en que funciona el sistema político, así se garantiza el pluralismo y se facilita la cooperación y la competencia intrapartidaria.

Dado que son sujetos de ser normados y condicionados por las reglas del juego legales del sistema político, las normas tienen impacto directo sobre el modo

---

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos...Op. Cit.* P. 90.

<sup>7</sup> Rahat, Gideon y Reuven Hazan, "Candidate Selection Methods: An analytical framework", *Party Politics* 7 (3), 2001, pp. 297-32; Katz, Richard, "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy", *Party Politics*, 3, 2001, pp. 277-296.

<sup>8</sup> Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez, Eds., *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático en América Latina*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Distrito Federal- FCPyS, UNAM- Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2009.

<sup>9</sup> También las organizaciones partidistas nominan a quienes ejercerán las candidaturas y el electorado elige quién trabajará en su nombre tras las elecciones y ese personal cambia cada vez que hay alternancia en el gobierno o una crisis interna de la coalición que ejerce el poder y supone el control de un conjunto de recursos que generan influencia y poder (Katz, Richard, "The Problem...Op.Cit.;" Panebianco, Angelo, *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza, 1982). Esta es la función más importante de un partido (Schattschneider, Elmer E, *Party...Op.Cit.* p.89) y la que supone más conflictos y lucha por el poder.

<sup>10</sup> Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez, Eds., *Selección de candidatos...Op.Cit.;* Freidenberg, Flavia, Voz "Democracia Interna en los partidos políticos", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, Eds., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Segunda Edición, México y San José, Fondo de Cultura Económica- Instituto Interamericano de Derechos Humanos- IFE- IDEA International, Cap. XXV, 2007. 627-678.

en que funcionan los partidos.<sup>11</sup> Se puede cambiar el entorno en el que compiten los partidos modificando las reglas de juego o por el cambio en la orientación del voto de los electores que marcan el escenario competitivo, pero también se pueden cambiar las prácticas internas sin necesidad de cambios institucionales, sólo por el hecho de contar con voluntad política por parte de los miembros de los partidos. El diseño y rediseño de las reglas electorales puede ser un instrumento para incidir en los procesos de toma de decisiones, haciéndolos más pluralistas, profesionales o modernos o, por el contrario, pueden ser una oportunidad para ralentizar cambios o dificultar procesos de democratización.

El objetivo de este informe técnico es evaluar algunos elementos del proceso de reforma político electoral impulsado por el Gobierno Federal liderado por Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena durante los últimos meses de 2022. En particular se trata de identificar elementos positivos y negativos en materia de las propuestas de reforma orientadas a cambiar las reglas que regulan los partidos políticos. A los efectos de este estudio -no exhaustivo- se han identificado cinco ámbitos de cambios que afectan directamente a la vida partidista: a) sobre la creación y supervivencia de los partidos; b) sobre la autonomía organizativa de los partidos respecto a su vida interna; c) sobre la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y autorizar o no la transferencia de votos entre partidos; d) sobre el cambio en los criterios de las sanciones en los registros de las candidaturas y e) sobre el modo de retener el dinero público que los partidos no llegan a gastar en un año fiscal y la posibilidad de trasladarlo al ejercicio fiscal siguiente, lo que está relacionado con el financiamiento público y la fiscalización de los recursos.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Freidenberg, Flavia, Voz "Democracia...*Op.Cit.*

<sup>12</sup> Esta sistematización no es exhaustiva dado que no incluye todas las propuestas de reforma relacionadas con los partidos políticos, sino que está concentrada en algunas de las mismas. Otros temas de reformas vinculadas a los partidos que son importantes y que no se están incluyendo tienen que ver con el acceso a la representación política; las medidas de acción afirmativa y la exigencia de la paridad en el registro de candidaturas; los mecanismos de asignación de escaños y los topes en la representación; el acceso a los partidos políticos a la información pública que generen los organismos electorales; sobre el modelo de comunicación política; sobre topes de gastos de entre otros.

La estructura del texto tiene cinco partes. Primero, se analiza la evolución de los cambios político-institucionales con relación a los partidos y los sistemas de partidos en México. Segundo, se describen las bases legales y constitucionales de la regulación de los partidos a nivel federal. Tercero, se identifican los diferentes ámbitos donde se han impulsado propuestas de reformas en relación a los partidos y el sistema de partidos. Cuarto, se evalúan las propuestas realizadas y se señalan algunos elementos positivos y otros negativos con relación a las mismas.

## II. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LOS CAMBIOS POLÍTICOS, INSTITUCIONALES Y ELECTORALES

El sistema de partidos mexicano ha estado históricamente enmarcado en la dinámica de un presidencialismo fuerte, que ha inhibido la institucionalización democrática y que ha dependido fundamentalmente de la presencia de un partido hegemónico que distorsione la dinámica de la competencia pluralista. El sistema de partidos hegemónico -que ha caracterizado gran parte de la política del siglo XX- ha estado caracterizado por los siguientes elementos<sup>13</sup>: a) un partido muy fuerte (Partido Revolucionario Institucional -PRI-); b) con partidos satélites, minoritarios y muy débiles (que han ido cambiando a lo largo el tiempo); c) con reglas de competencia –escritas y no escritas- que favorecían al partido hegemónico; d) una base social leal al partido hegemónico y, finalmente, una férrea disciplina por parte de los dirigentes del partido que evitaban que las decisiones verticales condujeran a fraccionamientos internos.

Durante décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de controlar directa o indirectamente la organización electoral y gubernamental, tenía

---

<sup>13</sup> Langston, Joy, *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Oxford, Oxford University Press, 2017; Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, "El sistema de partidos mexicano: ¿Una Historia sin fin?" en Freidenberg, Flavia. eds., *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016; Freidenberg, Flavia y Aparicio, Javier, "México 2015: Entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano", *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 36 (1), 2016, p. 219-238; Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, "Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe", en Ludolfo Paramio, Manuel Alcántara Sáez, Flavia Freidenberg y José Déniz, *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina*, Volumen VI 1980-2006, Madrid, Editorial Síntesis, 2006, pp.309-434.

la posibilidad de poner trabas y dificultades a las organizaciones opositoras<sup>14</sup>. Este formato de sistema de partidos -que se mantuvo más o menos inalterable durante gran parte de la historia del país- lo ha convertido en un interesante laboratorio, que además ha experimentado fuertes cambios a raíz de una serie de reformas electorales que han impactado sobre los incentivos, las decisiones y las prácticas partidistas, así como también, de manera más reciente, por modificaciones en las orientaciones de voto del electorado que consiguieron transformar el sistema de partidos.<sup>15</sup>

Diversos trabajos<sup>16</sup> han descrito esa relación entre estas variables institucionales y sus efectos sobre los partidos y sobre la competencia del sistema de partidos. En las últimas décadas, se han generado cambios hacia una mayor competitividad entre los partidos;<sup>17</sup> un mayor pluralismo político<sup>18</sup> y un mayor nivel de inclusión de género en la representación política.<sup>19</sup> Asimismo, el sistema evolucionó desde una organización partidista que se veía beneficiada por el Estado en términos de privilegios y recursos y tenía capacidad para controlar el acceso y el ejercicio de la representación política, a otro sistema más plural y competitivo.<sup>20</sup>

Las reformas electorales realizadas fueron “des-hegemonizando” y liberalizando la competencia, configurando un “sistema de pluralismo limitado” a

---

<sup>14</sup> Langston, Joy, *Democratization...Op.Cit.*; Alarcón Olgún, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...Op.Cit.”; Greene, Kenneth, *Why Dominant Party Loose. Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Magaloni, Beatriz, *Voting to Autocracy Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

<sup>15</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018”. *Política y gobierno*, vol. 27 (2) (II semestre), 2020, pp. 1-22.

<sup>16</sup> Méndez de Hoyos, Irma, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, *Política y gobierno*, Vol. X (1): 139-182, 2003; Merino, Mauricio. *La transición votada*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>17</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto...Op.Cit.”; Alarcón Olgún, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...Op.Cit.”

<sup>18</sup> *Idem*; Alarcón Olgún, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...Op.Cit.”; Greene, Kenneth, *Why...Op.Cit.*; Magaloni, Beatriz, *Voting to...Op.Cit.*

<sup>19</sup> Freidenberg, Flavia y Karolina Mónica Gilas, ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina” *Política y Sociedad*, vol. 59, 1, 2022, <https://doi.org/10.5209/poso.77802>; Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas, “Justicia electoral y Representación Política de las Mujeres en México”. *Revista Estudios Políticos*, España, vol. 191 (enero/marzo), 2022, pp. 109-148.

<sup>20</sup> Magaloni, Beatriz, *Voting to...Op.Cit.*; Merino, Mauricio. *La transición votada...Op.Cit.*



nivel federal<sup>21</sup>, con múltiples escenarios de competencia a nivel subnacional y local<sup>22</sup>, dando cuenta de fuertes legados autoritarios que condicionan la dinámica del sistema de partidos<sup>23</sup> En la elección presidencial, a pesar de la competencia de diversos partidos (PRI, PAN, PRD y otros pequeños), sólo dos organizaciones partidistas consiguieron que su candidato ocupara el sillón presidencial: el PRI (1934-1994 y en 2012) y el PAN (2000 y 2006), con la consecuente derrota de las fuerzas de izquierda (PRD) en cada uno de sus intentos por ganar la elección.

Un elemento importante para señalar tiene que ver con el origen no institucional de los cambios en la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos tras la elección de 2018. Con las mismas reglas de juego con las que se había competido en elecciones anteriores, el resultado de 2018 evidenció la masiva reorientación del electorado, generando un “tsunami” en la distribución de poder del sistema político mexicano.<sup>24</sup> Estos cambios tuvieron su correlato en la configuración de fuerzas del sistema de partidos. México experimentó un cambio dramático de los apoyos electorales que históricamente habían recibido los partidos tradicionales, es decir, los partidos que habían competido en el sistema desde el proceso de liberalización política.<sup>25</sup>

La elección de 2018 evidenció la manera en que el comportamiento político de los individuos puede cambiar las características del sistema de partidos -sin necesidad de reformas electorales-.<sup>26</sup> Los comicios, llevados a cabo en plena crisis

---

<sup>21</sup> Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...*Op.Cit.*

<sup>22</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto...*Op.Cit.*

<sup>23</sup> Greene, Kenneth y Sánchez-Talanquer, Mariano, “Authoritarian Legacies and Parties System Stability in Mexico”, In Mainwaring, Scott (Eds.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay and Collapse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 201-226.

<sup>24</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto...*Op.Cit.*

<sup>25</sup> La elección supuso cambios en la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos mexicano a nivel federal. Con relación a la estructura de la competencia, los cambios se han dado en la orientación de voto (dando la fuerza a un partido -MORENA-, haciendo que el Ejecutivo cuente con el apoyo mayoritario en el Congreso, que además ganó en todas las unidades geográficas -casillas, secciones, distritos, estados). Las transformaciones también se evidencian en la reducción de la fragmentación de la oferta partidista (con la disminución del Número Efectivo de Partidos) y el incremento en el nivel de nacionalización de MORENA. Los cambios también han tenido su correlato en la dinámica de la competencia, es decir, en las interacciones entre los partidos. La reorientación de los apoyos en torno a MORENA ha transformado la dinámica de cooperación entre Ejecutivo-Legislativo generando el primer gobierno unificado desde 1994 y regresando a la vieja dinámica de “gobierno de partido” (*party government*) *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem*

de representación política y de desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos y la política tradicional,<sup>27</sup> evidenciaron una vez más que -a pesar de esa crisis- el electorado continuó eligiendo partidos (en este caso, un movimiento con discurso anti política tradicional creado en 2011).

Estas transformaciones dieron cuenta de que las etiquetas partidistas siguen siendo protagonistas de la política latinoamericana a pesar de las crisis políticas, sociales y económicas,<sup>28</sup> pero no escondieron los problemas y desafíos que aún enfrentan los partidos mexicanos en materia de democracia interna, poca transparencia, uso de redes informales, distribución inequitativa de los recursos, alta patriarcalización -que reproducen reglas y prácticas de desigualdad de género-, descoordinación territorial, baja nacionalización y criterios no meritocráticos al momento de definir las candidaturas.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

La vida partidista está condicionada por las reglas legales que generan constricciones sobre las decisiones que se toman. En México, la regulación de los partidos políticos se encuentra en la actualidad en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que es la que establece las reglas generales a las que deben sujetarse; comprende los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de su militancia, el procedimiento para su constitución y para la obtención de su registro, hasta el procedimiento por el cual se pierde el registro y se pueden aliar (y/o cooperar) con otras organizaciones de partidos.

---

<sup>27</sup> La desconfianza hacia el gobierno y los partidos políticos era muy alta en México en 2018. Según los datos de Latinobarómetro (2018), solo el 11 por ciento de los mexicanos confiaban en los partidos políticos, mientras que el 16 por ciento tenía confianza en el gobierno. En 2006, la confianza había registrado niveles cercanos al 30 por ciento para los partidos y 47 por ciento para el gobierno, según los datos existentes del mismo Latinobarómetro, lo que da cuenta de la creciente desconfianza política de los últimos años. Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro, 2018. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1> ; Robles, Edwin Atilano y Benton, Allyson Lucinda, "México 2017: El gobierno en desventaja rumbo al 2018", *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 38 (2), 2018, pp. 303-333; Cantú, Francisco y Verónica Hoyo. "México 2016: El declive de la confianza institucional", *Revista de Ciencia Política*, Santiago, 37 (2), 2017, pp.493-518.

<sup>28</sup> Freidenberg, Flavia, Ed., *Los sistemas de partidos...Op. Cit.*

La arquitectura partidario-electoral se ha encontrado regulada en diferentes ordenamientos legales como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) (1977-1986), el Código Federal Electoral (1986-1990), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990 a 2014), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (2014 a la actualidad), la Ley General de Partidos Políticos (2014 a la actualidad) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Históricamente, el marco regulatorio de la vida partidista ha experimentado cambios, lo que a su vez ha generado transformaciones del sistema de partidos mexicano. A lo largo de las últimas décadas, México ha tenido ocho grandes reformas electorales: las de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, la de 2007-2008 y la de 2014, muchas de las cuales afectaron la vida de los partidos políticos. En 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996, el sistema electoral mexicano experimentó procesos de reformas que transformaron sustancialmente las instituciones y los procedimientos electorales. El propósito central fue construir mecanismos eficientes para erradicar el discurso del fraude y la desconfianza en las autoridades y los resultados electorales. Es más, entre 1985 y 1997, cada una de las convocatorias a elecciones legislativas fueron realizadas bajo un diferente sistema electoral.<sup>29</sup>

Los cambios legales han impactado -entre otros puntos- sobre los requisitos de creación y supervivencia de los partidos, el nivel de pluralismo, el acceso a la representación, la competencia y competitividad del sistema, la posibilidad de cooperación con otras organizaciones y la vida interna de los partidos. Es más, hasta 2012, antes de la reforma constitucional que permitió las candidaturas no partidarias, los partidos políticos eran el único mecanismo que poseía la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos de votar y ser votados<sup>30</sup> y ostentaban el monopolio de la presentación de candidaturas para la representación política.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey. "Reforming Electoral Systems in Mexico", en Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, Eds., *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 209-231; Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, "El sistema de partidos...*Op.Cit.*

<sup>30</sup> Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, "El sistema de partidos...*Op.Cit.* p.35

<sup>31</sup> Merino, Mauricio. *La transición votada...Op.Cit.*

Revisar las diversas regulaciones que se han realizado sobre la vida partidaria contribuye a entender el escenario normativo actual y, de ese modo, contar con más herramientas que permitan evaluar posibles reformas. La reforma constitucional de 1977 fue fundamental al incorporar al artículo 41 la justificación del papel político de los partidos. Se les declaró como «entidades de interés público», cuya finalidad consistía en «promover la participación del pueblo en la vida democrática», contribuyendo a «la integración de la representación nacional» y a hacer posible, en tanto que organizaciones de ciudadanos, su acceso al poder.<sup>32</sup> Bajo estos términos, los partidos contaban con personalidad jurídica, patrimonio propio, tenían como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de las instituciones. En ese escenario, la Constitución garantizó desde ese año la autonomía organizativa y decisional de los partidos. Esto no es una cuestión menor, dada la naturaleza “cooptacionista” histórica del régimen político mexicano.

La reforma electoral de ese año estableció, a través de lo que en ese momento era la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), el mecanismo de representación política al que debían atender los partidos políticos. Con estos cambios normativos se estableció un sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados y Diputadas, que se componía de trescientos miembros elegidos en circunscripciones uninominales (distritos de mayoría), así como por cien diputaciones de representación proporcional, elegidas en circunscripciones plurinominales, cuyo número oscilaba entre uno y cinco según lo decidiera la Comisión Federal Electoral, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas de sus candidaturas.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> En la LGPP, en el Artículo 3. 1 se sostiene que: “Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.” Ley General de Partidos Políticos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

<sup>33</sup> Las reformas de febrero de 1987 y octubre de 1989 mantuvieron el sistema electoral mixto, ampliándose a doscientos el número de escaños de representación proporcional y regulando el funcionamiento de los partidos.

También existía una barrera para impedir la participación dentro del sistema proporcional al partido mayoritario o a aquellos otros que alcanzaran un resultado por el que pudiera tener hasta sesenta o más diputados de mayoría. Asimismo, existía un umbral para acceder al sistema de representación proporcional, que se establecía en la obtención de un mínimo del 45% de la elección nacional. Finalmente, se creaba una barrera de acceso de las candidaturas a los escaños, distribuibles de acuerdo con el principio de representación proporcional, en el sentido de que dos o más partidos con derecho a participar bajo este principio obtuvieran en su conjunto noventa o más escaños de mayoría, en cuyo caso sólo se asignaría el 50% de los escaños.<sup>34</sup>

Otra reforma importante en materia de la regulación de los partidos fue la que se llevó a cabo al Código Federal Electoral en 1987, cuando se estableció la financiación pública conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos, obligando a los partidos a justificar anualmente, ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el empleo de dicha financiación. Igualmente se refería a facilidades de propaganda en los medios de radio y televisión y, por último, a la eliminación de obstáculos para la formación de coaliciones electorales.<sup>35</sup> Todos ellos fueron los primeros pasos de un proceso de reforma que continuó la década siguiente en lo relativo a la existencia de un mayor control de constitucionalidad de los actos de la autoridad electoral, en la autonomía total de los órganos electorales con respecto a la participación del gobierno, en la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal y en mejoras en las condiciones de la competencia electoral (recursos, tiempos de campaña, papeletas y listas nominales para votar con fotografías).

Tras las elecciones críticas de julio de 1988 se dio una nueva etapa de reforma electoral,<sup>36</sup> en la que mediante un pacto en octubre de 1989 entre el PRI y el PAN se aprobaron modificaciones importantes como la creación de un nuevo

---

<sup>34</sup> Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, "Desarrollo nacional...*Op. Cit.*

<sup>35</sup> En este año se consagró por vez primera en la ley el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de manera permanente. La reforma constitucional de 1996 estableció que el financiamiento público debía prevalecer sobre el privado para cualquier actividad y fin de carácter partidista. De manera complementaria, a partir de 1993, se incorporó un conjunto de disposiciones para fiscalizar el origen, manejo y destino del financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos para actividades ordinarias y para la conducción de campañas electorales.

<sup>36</sup> Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey. "Reforming Electoral...*Op. Cit.*

Tribunal Electoral Autónomo;<sup>37</sup> la participación de todos los partidos en la asignación de los escaños plurinominales, asegurando por ley, al que fuera a obtener el 35% de la votación nacional, la mayoría absoluta de la Cámara de los Diputados y Diputadas. A nivel legislativo se consolidó el sistema mixto — mayoritario y representación proporcional—, donde 300 bancas son repartidas por el sistema en que cada distrito elige un sólo miembro para el Congreso, mientras que 200 son elegidas por representación proporcional, divididas en 5 circunscripciones. Ningún partido puede poseer por sí mismo más del 60% de los escaños. También se incluyó la cláusula de gobernabilidad y de sobrerrepresentación posible de 8% entre votos y escaños a ser detentado por un partido (si se tiene 43% se premia con la acreditación de mayoría absoluta (51%).<sup>38</sup>

Las reformas electorales de 1993 y 1996 fueron negociadas bajo el supuesto de que el PRI obtendría siempre la mayoría de los votos en las circunscripciones uninominales, y una gran porción de los votos por representación proporcional. Estas reformas supusieron el más claro eslabón del proceso democratizador.<sup>39</sup> Si bien no contaron con el consenso de todos los partidos en lo relativo a la financiación pública de las actividades partidistas y en las condiciones bajo las cuales era posible conformar una alianza electoral, fue un paso adelante en diversos aspectos importantes para el pluralismo, la autonomía, la constitucionalidad de los actos de la autoridad electoral.

---

<sup>37</sup> La reforma estableció que los magistrados/das serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de los Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal y por el Registro Nacional de Ciudadanos.

<sup>38</sup> La forma de representación en el Senado mexicano ha sufrido una serie de reformas desde la década de 1980, de las cuales las más importantes tuvieron lugar en 1993 y 1996, buscando volver a la composición del cuerpo más proporcional a los votos obtenidos por los partidos de la oposición. La reforma de 1993 dio al partido que obtuviera el segundo puesto en cada entidad federativa un senador de “primera minoría”. En las de 1996, se agregaron a los 96 existentes otros 32 senadores por representación proporcional (RP) de una circunscripción nacional única: cada partido presentaría una lista cerrada de 32 senadores, los cuales serían ubicados en proporción a los porcentajes nacionales de votos. Al crecer los niveles de competencia en la cámara baja del Congreso, el Senado se volvió más importante como bastión del partido para apoyar las iniciativas presidenciales y bloquear cualquier complicación ocasionada por la oposición en la Cámara de Diputados. Desde el año 2000, cuando el PRI perdió la presidencia, el Senado se ha convertido en una fuente fundamental de poder político para el debilitado partido (Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, “Desarrollo nacional...*Op.Cit.*)

<sup>39</sup> *Idem.*

Un aspecto importante de las reformas electorales ha tenido que ver con la posibilidad de realizar alianzas entre partidos, conocidas como “convenios de coalición”. Entre 1991 y 2006 la ley electoral mexicana establecía que los votos emitidos a favor de una coalición sólo podían emitirse a favor de la coalición en su conjunto. Posteriormente, durante los cómputos los votos obtenidos por la coalición se dividían entre los partidos políticos que la integraban, con base en los porcentajes predefinidos en su convenio de coalición. Después de la reforma electoral de 2007-2008, los votos sólo podían ser emitidos y contabilizados a favor de partidos políticos. En caso de que hubiera una coalición, los votos obtenidos por los partidos que la integran se sumarían en una siguiente etapa.

La reforma electoral de 2007-2008 fue una reacción a los conflictos electorales y postelectorales de los comicios presidenciales de julio de 2006.<sup>40</sup> Esta funcionó como un correctivo de las carencias y distorsiones implícitas de las reglas existentes.<sup>41</sup> Aun cuando en la elección había una normatividad jurídica que pudo haber ayudado a “clarificar la elección, dotar al veredicto oficial de mayor credibilidad y aceptación [e incluso] invalidar la elección para repetirla [...]”<sup>42</sup>, lo sucedido dio muestras de cierta dificultad de los actores de poner en práctica dicha normativa.<sup>43</sup> Las principales instituciones electorales, fundamentalmente el Instituto Federal Electoral (IFE) y su Consejo General, fueron intensamente cuestionadas por los actores políticos, la ciudadanía e incluso algunos de los candidatos que no quedaron satisfechos con la manera en que se realizó la elección y del modo en

---

<sup>40</sup> La reforma electoral fue producto de la Ley para la Reforma del Estado. Por primera vez, la reforma nació en el Poder Legislativo, pero dentro de un contexto más amplio que implicaba modificar la estructura del Estado mexicano. Los cambios se realizaron integralmente en este Poder y no desde Presidencia o Gobernación, como era la manera tradicional. El objetivo era el mismo de años anteriores sólo que un contexto con peculiaridades diferentes: dotar de legitimidad a los actores y a las instituciones políticas.

<sup>41</sup> Valdés Zurita, Leonardo, “La Reforma Electoral de 2007”, *FEPADE difunde*, Año 7, número 15 (enero-junio), 2008, p.17-26.

<sup>42</sup> Crespo, José Antonio, “Reforma electoral: gana Calderón”, 149, 2008. [kikka-roja.blogspot.com/2007/09/jose-antonio-crespo-reforma-electoral.html](http://kikka-roja.blogspot.com/2007/09/jose-antonio-crespo-reforma-electoral.html)

<sup>43</sup> Por ejemplo, “en relación a la apertura y recuento de los paquetes electorales ni el IFE se apejó a lo estipulado por el COFIPE ni el Tribunal recurrió a la jurisprudencia para ordenar un recuento de los paquetes con inconsistencias [...]” (*Idem*). Asimismo, el PRI sostenía en la exposición de motivos de su propuesta de reforma electoral que el IFE se había visto desbordado en la elección del 2006 “[...] retado por la injerencia directa del entonces titular del Ejecutivo Federal, quién utilizó impunemente los recursos públicos y el privilegio de su acceso a los medios de comunicación para afectar a los candidatos de los partidos opositores al suyo” (*Idem*).

que diversos actores (el Presidente de la República, las cámaras empresariales, partidos, entre otros) intervinieron en el proceso.

La reforma constitucional generó cambios sustantivos en relación a los partidos políticos, ya que modificó la manera en que se creaban los partidos en México. La misma estableció que sólo las y los ciudadanos podían crear partidos y se prohibió a las organizaciones de tipo gremial (o de otro tipo no político) de hacerlo; se eliminó la posibilidad de crear Agrupaciones Políticas Nacionales (que había sido autorizada en diciembre de 2003) y se estableció como principio la libertad asociativa de la ciudadanía. Asimismo, se estableció el sustento constitucional para que la ley desarrolle el procedimiento de liquidación de aquellos partidos políticos que pierdan su registro.

También se establecieron obligaciones en materia de transparencia en las elecciones y en la vida interna de los partidos. La necesidad de dar más atribuciones al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la creación de un Registro Público de los Bienes de los Partidos y una Ley de Partidos fueron exigencia de los diversos actores. Aun así, la reforma garantizó el derecho de acceso público de la ciudadanía a la información de los partidos, a través del IFE y mediante la presentación de solicitudes de información específicas. Entre la información partidista considerada de carácter público, se incluyen sus documentos básicos, las facultades de sus órganos de dirección, los reglamentos que regulan su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos. También tiene carácter público la información sobre los montos de financiamiento que haya recibido cualquiera de sus órganos durante los últimos cinco años, así como los informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña, el estado de situación patrimonial y la relación de donantes y los montos aportados por cada uno.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Asimismo, se estableció que la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos partidistas, sus estrategias y de campaña, cualquier tipo de encuesta que hayan ordenado y la información referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos, no es de carácter público, con lo cual los partidos no están obligados a dar esa información.



Esta misma reforma buscó regular la manera de hacer campaña, la guerra sucia, las campañas negras y el acceso a los medios de comunicación, lo que supuso la adopción de un modelo de comunicación política, el que se adoptó tras esta reforma de 2007.<sup>45</sup> De ahí que este proceso de reformas buscara fortalecer las condiciones de equidad en las contiendas políticas (financiamiento partidista y acceso a los medios de comunicación) y mejorar la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los actores políticos en la contienda. La reforma constitucional cambió los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el artículo 134, derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución e introdujo una disposición transitoria sobre la remoción escalonada de los Consejeros.

Con la intención de mejorar las condiciones de equidad en los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular y para brindarle seguridad y certeza jurídica a estos procesos, la nueva legislación reguló expresamente los períodos y actos de precampaña. Se fija que a nivel presidencial las precampañas duren unos 60 días y a nivel legislativo 40 (de acuerdo al COFIPE, art. 211), algo que había sido propuesto por los diferentes partidos. En cuanto a los plazos para realizar campaña electoral, dado que serán concurrentes, tendrán una duración de 90 días. En el caso de la elección presidencial, la duración del período se redujo casi a la mitad, pues con anterioridad superaba los 160 días. Cuando sólo se celebren elecciones para diputados, las campañas tendrán una duración de 60 días. También se establece la concurrencia de las elecciones locales, ya que se fija el primer domingo de julio para la realización de todos los comicios. De este modo, se buscaba la racionalización de los tiempos y de los costos electorales.

La reforma también incluyó la prohibición de contratar o adquirir tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda con fines electorales y empoderamiento del IFE como única autoridad capaz de administrar y comprar tiempos electorales. Esta era una demanda clara tanto del PRD como del PRI. De

---

<sup>45</sup> Según el ex Consejero Rodrigo Morales, la propuesta de reforma recogía “los grandes temas polémicos en el proceso de 2006: guerra sucia, regulación de precampañas y financiamiento [...] ahora se lleva a la Constitución lo que antes teníamos que resolver con base en exhortos, tratando de hacer valer la autoridad moral del Instituto”. Urrutia, Alonso, “Buena acogida en el IFE a la reforma electoral”, *La Jornada*, 31 de agosto de 2007. <https://www.jornada.com.mx/2007/08/31/index.php/index.php?section=politica&article=010n1pol>

igual manera, se prohibió la transmisión dentro del país de propaganda contratada en el extranjero. Los partidos, precandidatos y candidatos sólo podrían difundir propaganda destinada a captar el voto en radio y televisión haciendo uso de los tiempos gratuitos que les asignara el Estado a través del IFE, institución que pasó a convertirse en gestor directo de los espacios de los medios (artículo 41, Constitución).

De manera consecuente a la prohibición de los partidos de comprar publicidad en radio y televisión, se ajustó a la baja el límite establecido en este rubro. Para la elección presidencial, el tope de gastos de campaña sería el equivalente al 20% del monto global del financiamiento público que hubiera determinado el IFE para este tipo de gastos el año de la elección. Para la elección de los Diputados por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será el que resulte de dividir el límite establecido para la elección presidencial entre 300, cifra que representaba el número de distritos en que se divide el territorio nacional para fines electorales. Para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será el que resulte de multiplicar el límite de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, pero como ya lo contemplaba la fórmula precedente, en ningún caso el número de distritos que se considere para estos efectos será superior a 20.

Las nuevas leyes electorales obligaron a los partidos a establecer en sus Estatutos los órganos permanentes encargados de la resolución de controversias internas, precisando que nunca podrán ser más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita. El nuevo marco jurídico estableció además que los militantes de un partido político sólo tenían derecho de acudir ante el Tribunal Electoral para plantear un asunto interno cuando se hubiera agotado todos los medios partidistas previstos para su defensa<sup>46</sup> y también los obligaba a velar por la paridad de género en la configuración de los órganos partidistas.

---

<sup>46</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral Comparada en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

Con la reforma, los partidos implementaron mecanismos para reducir el financiamiento público de la política, algo que era una demanda compartida por las tres fuerzas políticas (PRD, PAN, PRI). Desde la reforma de 2007 se habían fijado tres destinos del financiamiento público: a) para actividades ordinarias permanentes; b) para actividades de campaña y c) para actividades específicas (capacitación, educación cívica, investigación, publicación, entre otros). La reforma, a propuesta del PRD y del PAN, revisó la fórmula prevista para la asignación del financiamiento público anual, siendo ésta ahora más simple y clara, pues está ligada a dos elementos fácilmente mensurables: el número de electores registrados y el salario mínimo legal. Además, se mantuvo el criterio de equidad para su distribución: el 30% del monto global se distribuiría de manera igualitaria entre todos los partidos con representación en el Congreso y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en las elecciones más recientes para diputados de mayoría relativa.

El financiamiento para las campañas pasó a diferenciarse según fueran las elecciones presidenciales (lo que equivale al 50% del monto de actividades ordinarias) y las elecciones intermedias (al 30%). Para las actividades específicas se fijó un 3% del financiamiento ordinario con la misma fórmula de reparto con la que éste se distribuye. También se creó una unidad especializada de fiscalización y con autonomía de gestión dentro del IFE<sup>47</sup> para asumir las responsabilidades relacionadas con la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos, respecto al origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como respecto a su destino y aplicación.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos asumió las funciones que anteriormente realizaban la Comisión de Fiscalización del Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como también contaría para con atribuciones para los secretos bancario, fiscal y fiduciario, establecidos por otras leyes.

<sup>48</sup> Los partidos están obligados a presentar informes financieros anuales y de campaña, así como también: a) Informes trimestrales de avance de su ejercicio en años no electorales. Deben reportar los resultados de sus ingresos y gastos ordinarios; b) Estado anual consolidado de su situación patrimonial en el que manifiesten sus activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles de su propiedad; c) Informes de precampaña para cada uno de sus precandidatos a cargos de elección popular, dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la precampaña; d) Reporte de los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos, que se deben incluir en el informe financiero anual que corresponde; e) Informe preliminar de gastos de campaña, con datos actualizados al 30 de mayo del año de la

En ese momento también se establecieron los parámetros constitucionales para que la ley precise las modalidades en las que las autoridades electorales podían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, lo que era una demanda clara del PRI y del PRD.<sup>49</sup> Asimismo, se intentaron fijar reglas para que las autoridades electorales pudieran supervisar los procesos de selección de candidaturas de los partidos, aunque no se terminó de concretar el modo ni un proceso específico que obligara a todos los partidos con relación a este tema, dejando la puerta abierta para la interpretación jurisdiccional.

La reforma constitucional de 2014, fruto del Pacto por México, estableció algunos cambios importantes con relación a los partidos políticos. Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y pasa a requerir el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I).<sup>50</sup> Asimismo, todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (art. 54, base II).

Esta reforma creó la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que estableció nuevas reglas que supusieron un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de “coalicción parcial”. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (art. Segundo

---

elección y que se deben presentar a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año.

<sup>49</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Alcances de la reforma”. *Revista Voz y Voto*, nº 176 (octubre), 2017, pp. 10-13.

<sup>50</sup> Este porcentaje también está relacionado con el acceso a las prerrogativas, la cantidad de votos necesarios para acceder a estas se eleva aún más con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era el 2% de la votación nacional emitida (art. 101 inciso b del COFIPE), mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida (art. 41, base I).

transitorio, fracción I, inciso f). En materia de representación de género, con la reforma de 2014 la paridad se convirtió en mandato constitucional, exigiendo a los partidos políticos listas de 50%-50% en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales, lo que suponía superar el mandato anterior de que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas (art. 41, base I).

En cuanto al sistema de fiscalización, las nuevas reglas establecieron la reforma al artículo 41 constitucional y en el Segundo transitorio con un nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña que prevé que se desarrolle en paralelo a las campañas electorales, que obliga a los partidos y a las candidaturas a reportar sus ingresos y gastos en un “sistema en línea”, y establece corresponsabilidad entre los partidos y las candidaturas por proporcionar la información verídica y detallada. Esta reforma fue resultado de las exigencias realizadas en 2012 por la coalición que postuló a Andrés Manuel López Obrador, quien exigió que se anulara la elección presidencial bajo el argumento de que Enrique Peña Nieto había hecho trampa al rebasar el tope de gastos de campaña.<sup>51</sup> En ese momento, el Tribunal Electoral aceptó que la elección podía anularse por esta razón, pero al mismo tiempo sostuvo que el documento idóneo para determinar si se había rebasado el máximo permitido era el dictamen final de fiscalización del IFE, que estuvo disponible varios meses después. De ahí que la fiscalización en tiempo real y en línea se convirtiera en una demanda política de primera exigencia.

Con la reforma, el art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución federal se estableció que el Instituto Nacional Electoral (INE) estaría encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidaturas.<sup>52</sup> El artículo Segundo

---

<sup>51</sup> Ver López Ayllón, Sergio, “El Toro contra el INE”, Milenio, el 14 de abril de 20210. <https://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/el-toro-contra-el-ine>

<sup>52</sup> “Este esquema de fiscalización ‘en vivo y en línea’ fue establecido a partir de las experiencias negativas, altamente criticadas, ocurridas en las elecciones de 2012 y 2015, cuando las diferentes fuerzas políticas han estado acusándose mutuamente de los rebases de topes de gastos de campaña y de la recepción de financiamiento ilícito; en aquellos procesos las violaciones a la normatividad no pudieron trascender hacia la validez de los comicios, porque los resultados de la fiscalización se conocían a un año de la jornada electoral”. Gilas, Karolina, “Los hallazgos de la fiscalización”. *Análisis Electoral 2021*, 2 de agosto de 2021. <https://analisiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/118>

transitorio estipulaba que la nueva ley electoral -que debía expedir el Congreso- incluiría los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual debía ser pública y de acceso por medios electrónicos. Además, los partidos podrían optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE y se establecerían diversas sanciones por sobrepasar el tope o no rendir cuentas de estos,<sup>53</sup> incluso con la pérdida y/o cancelación de las candidaturas.<sup>54</sup> Este aspecto no es menor porque en el último proceso electoral los partidos debieron atender esas exigencias.<sup>55</sup>

Otra de las novedades de la reforma son dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales. La Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (art. 41, base VI). Se determina que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

El modelo de comunicación política también sufrió algunos cambios puntuales con esta reforma al introducirse una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI). El mismo artículo señala que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser

---

<sup>53</sup> La legislación señala diversas sanciones por incumplimiento o irregularidades en el proceso de reporte de los gastos e ingresos, que van desde amonestación pública, por sanciones monetarias, hasta la inelegibilidad de las candidaturas y nulidad de los resultados electorales.

<sup>54</sup> La ley electoral establece que cualquier precandidato/a que no presente a tiempo su informe de ingresos de precampaña y que resulte ganador del proceso interno de su partido político debe ser sancionado con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato (art. 229.3 de la LGIPE).

<sup>55</sup> La irregularidad más común encontrada por el INE en la evaluación de los gastos realizados por los partidos durante el proceso electoral 2020-2021 (el 30% de las conductas detectadas) fue la omisión de reportar gastos de campaña, seguida de los registros extemporáneos (13%), los egresos no documentados (9%) y los eventos de campaña no registrados o registrados erróneamente (8%). Los tres partidos políticos que recibieron las mayores sanciones fueron Morena (más de 66 millones, el 31.71% del total de las multas impuestas), Fuerza por México (más de 32 millones o el 15.34%) y Redes Sociales Progresistas (casi 30 millones, el 14.22%). Gilas, Karolina, "Los hallazgos...*Op.Cit.*

determinantes para el resultado electoral. La Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%.<sup>56</sup>

#### IV. CAMBIOS PROPUESTOS POR LA REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL EN MATERIA DE PARTIDOS POLÍTICOS

El proceso de reforma político-electoral impulsado desde el Gobierno federal ha tenido diversas etapas, de avances hacia los cambios, de rechazo a esos mismos cambios y de nuevas iniciativas y modificaciones presentadas, ya sea ante la Cámara de Diputados y Diputadas como la de Senadores.<sup>57</sup> Primero, hubo una propuesta de cambios a las reglas como reforma constitucional (el denominado Plan “A”, del 28 de noviembre de 2022, que se ingresa a la Cámara de Diputados y Diputadas).<sup>58</sup> Tras no conseguir el apoyo exigido para un cambio constitucional de esa magnitud, debido al rechazo del dictamen en el Pleno por una coalición opositora (el 6 de diciembre de 2022),<sup>59</sup> se presentó una propuesta alternativa que cambiaba sólo el marco legal en materia electoral (el denominado Plan “B”, en la noche del 6 de diciembre de 2022) y que necesitaba sólo el voto del partido mayoritario para ser aprobado, incluso sin modificaciones. Finalmente, se ingresa una nueva propuesta de reforma electoral legal que hacía modificaciones menores a las del Plan B (el denominado Plan “B” con modificaciones, en la sesión vespertina del día 7 de diciembre de 2022), en las que se incluyó la “cláusula de la vida eterna”

---

<sup>56</sup> La reforma modifica la restricción a la propaganda negativa, que queda formulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).

<sup>57</sup> Ver línea de tiempo elaborada por Strategia Electoral, disponible en: [https://laboratorioelectoral.mx/reforma\\_electoral\\_mx2022](https://laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022)

<sup>58</sup> El 28 de noviembre de 2022 las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, Puntos Constitucionales y Reforma Política Electoral analizaron y aprobaron el dictamen de Reforma Electoral para pasarla al Pleno. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-V.pdf#page=2>

<sup>59</sup> El 6 de diciembre de 2022 el Pleno de la Cámara de Diputados y Diputadas rechazó la propuesta de reforma político-electoral en rango constitucional, dado que el partido en el gobierno no consiguió los votos necesarios de mayoría calificada que le exige la Constitución para ser reformada. El debate de la reforma constitucional recibió la votación en contra de una oposición unida (PAN, PRI, PRD y MC).

para la supervivencia de los partidos políticos, que permite la transferencia de votos entre los partidos políticos.

Esta propuesta de reforma (Plan “B” con modificaciones) es la versión que fue remitida al Senado para su discusión el 12 de diciembre de 2022, misma que fue tratada en comisiones separadas -dado que no se consiguió el quórum necesario para hacerlo de manera conjunta como, en principio, lo exigía el procedimiento legislativo-, subida al Pleno para su discusión, aprobada el 14 de diciembre de 2022, y que fue remitida a Cámara de Diputados y Diputadas el día 15 de diciembre para su discusión. Ese día la Cámara recibió las minutas del Plan “B” con modificaciones y las elevó para su discusión al Pleno, a los efectos de revisar las modificaciones que se habían presentado y, en ese momento, el Partido Verde retiró la “cláusula de la vida eterna” que había sido introducida el 7 de diciembre, ante la posibilidad de que la reforma fuera vetada por el Poder Ejecutivo.<sup>60</sup> El mismo día 15 de diciembre la minuta se remitió, de nueva cuenta, al Senado para su aprobación final y remisión al Ejecutivo.

Este proceso ha evidenciado un modo particular de impulsar la aprobación de cambios normativos institucionales en solitario, sin buscar consensos en el diagnóstico ni en las reformas aprobadas. A diferencia de otras reformas constitucionales que ha vivido el país, como la de 2007 o la de 2014, que supusieron amplios acuerdos políticos entre diversos sectores sociales y actores partidistas, esta propuesta de cambio legal -no constitucional- fue aprobada sin consensos sólo por el partido gobernante Morena y sus aliados -el PVEM y el PT-, al contar con los apoyos legislativos en Cámara de Diputados y Diputadas que configuraban la mayoría necesaria<sup>61</sup> para aprobar lo que venía de Gobernación “sin cambiar ni una coma”.<sup>62</sup> Este texto, aprobado de manera *fast track* en la madrugada del 7 de

---

<sup>60</sup> Zedryk, Raziél, “Los diputados quitan del “plan B” de la reforma electoral la cláusula que beneficiaba a los aliados de Morena”, *El País*, 15 de diciembre de 2022.

<sup>61</sup> Con su mayoría absoluta en ambas Cámaras, Morena y sus aliados pueden aprobar sin el voto de los partidos de oposición las reformas legales propuestas.

<sup>62</sup> “La Cámara de Diputados recibió y votó el proyecto proveniente de Palacio Nacional, votando de inicio para dispensar todo trámite de análisis y discusión en comisiones y así proceder de inmediato a votar su aprobación en el pleno. Ni siquiera los diputados y diputadas de la fracción mayoritaria conocían su contenido. La instrucción era clara: aprobar sin cambiar una sola coma” (Concha Cantú, Hugo, “El plan B de AMLO: ¿una reforma electoral para la democracia?”. *Nexos, El Juego de la*



diciembre, fue enviado al Senado de la República,<sup>63</sup> que una semana después aprobó cambios mínimos al “Plan B”, con modificaciones de la reforma electoral impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, y devolvió la minuta a la Cámara de Diputados y Diputadas.<sup>64</sup>

De todas las diversas materias que atiende la propuesta, contiene algunas relacionadas a las reglas que regulan los partidos políticos, mismas que se pueden sistematizar de manera puntual en cinco ámbitos: a) la creación y supervivencia de los partidos; b) la autonomía organizativa de los partidos respecto a su vida interna; c) la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y autorizar o no la transferencia de votos entre partidos; d) el cambio en los criterios de las sanciones en los registros de las candidaturas; y e) el modo de retener el dinero público que los partidos no llegan a gastar en un año fiscal y la posibilidad de trasladarlo al ejercicio fiscal siguiente, lo que está relacionado con el financiamiento público y la fiscalización de los recursos.

### *I. Creación y supervivencia de partidos*

La propuesta de reforma político-electoral planteó un tema importante en relación a las condiciones y requisitos que deben cumplir los partidos para su creación y para mantener su registro. La propuesta original de reforma legislativa (“Plan B” con

---

*Corte*, 12 de diciembre de 2022. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-plan-b-de-amlo-una-reforma-electoral-para-la-democracia/comment-page-1/#comment-140315>)

<sup>63</sup> “El Senado de la República aprobó cambios mínimos al “plan B” de la reforma electoral impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador y devolvió la minuta a la Cámara de Diputados y Diputadas, donde Morena buscará sesionar este jueves para acatar las modificaciones de la colegisladora antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, este mismo 15 de diciembre. La nueva minuta aprobada por el Senado confirma reformas que compactan la estructura del Instituto Nacional Electoral (INE) y le quita facultades para sancionar a funcionarios públicos que interfieren indebidamente en elecciones. También se dejaron intactas algunas cláusulas aprobadas por San Lázaro y que benefician al Partido Verde y el Partido del Trabajo, aliados de Morena, como la posibilidad de transferirse votos para conservar el registro y retener el dinero público que no alcancen a gastarse. Zedryk, Raziél, “Morena aprueba en el Senado la Reforma Electoral pese a la rebelión de Monreal”, publicado el 14 de diciembre de 2022. <https://elpais.com/mexico/2022-12-15/morena-aprueba-en-el-senado-la-reforma-electoral-pese-a-la-rebelion-del-monreal.html>

<sup>64</sup> Al momento de redactar este informe, la nueva minuta sería debatida a inicios de febrero de 2023 cuando reinicie el período de sesiones legislativas. La nueva minuta aprobada por el Senado confirma reformas que compactan la estructura del Instituto Nacional Electoral (INE) y le quita facultades para sancionar a funcionarios públicos que interfieran indebidamente en elecciones. También se dejaron intactas algunas cláusulas aprobadas por San Lázaro y que benefician al Partido Verde y el Partido del Trabajo, aliados de Morena, como la posibilidad de transferir votos para conservar el registro y retener el dinero público que no alcancen a gastarse.

modificaciones) propuso incrementar el porcentaje de militancia exigido para la constitución de un partido (art. 12 de la LGPP), buscando obstaculizar la creación de nuevos institutos políticos. La iniciativa pretendía también dificultar el mantener el registro, al elevar el número de militantes con los que debiera contar cada partido político del 0.26% al 0.52% del padrón electoral.

#### Artículo 12

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará: I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a cinco mil o quinientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva; II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará: I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo; III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente; IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Artículo 10.

1. ...

2....

a) ...

b) ...

o) Tratándose de Partidos Políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales de Ciudad de México, quienes deben tener credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones. El número total de los militantes de los Partidos Políticos locales en la entidad no debe ser inferior al 0.52 por ciento del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.<sup>65</sup>

Durante el proceso legislativo, tras la exigencia del PT y del PVEM de flexibilizar los requisitos para mantener el registro de los partidos políticos, Morena cambió su propuesta original de reforma -con la intención de contar con los votos necesarios para ser aprobada en el Legislativo- para que sus socios legislativos votaran el paquete completo (incluso sin revisarlo, sin mandarlo a comisiones y de manera *fast track*). Originalmente, en la propuesta realizada por el gobierno se planteaba que los partidos que no alcanzaran el 3% de la votación nacional perderían su registro, pero los aliados de Morena lograron cambiar eso y garantizar su permanencia si tenían el 3% de la votación en al menos 17 de las 32 entidades federativas del país, a pesar de no llegar a este porcentaje de votos frente a la votación nacional.

Esta propuesta de dificultar el registro de partidos fue rechazada por los partidos aliados de Morena, por lo que el partido oficialista accedió a retirar estas modificaciones y mantener la exigencia de contar con un mínimo de tres mil o trescientos militantes en por lo menos veinte entidades federativas o distritos

---

<sup>65</sup> Gaceta Parlamentaria. *Con proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 Constitucional*, Ciudad de México, Congreso de Diputados, del 15 de diciembre de 2022.

electorales y de tener una militancia mínima equivalente a un 0.26% del padrón electoral.

## *II. Sobre la autonomía de los partidos políticos para decidir sobre su vida interna*

Con relación a fortalecer la autonomía de los partidos políticos en cuanto a su vida interna, respecto a las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, la propuesta de reforma es clara. Se cierra la puerta a la posibilidad de que las autoridades electorales tomen decisiones que afectan la manera en que los partidos resuelven su vida interna y, de ese modo, la legislación avanza en la idea de fortalecer la autonomía y autoorganización de los partidos políticos (art. 11Bis de la LGIPE).

### Artículo 11bis

2. Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para efecto de reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos o determinando cualquier acto que interfiera en forma directa en las decisiones de la vida interna de los partidos.<sup>66</sup>

### Artículo 5.

1. ...

2. Las autoridades electorales competentes, al resolver los conflictos internos de los Partidos Políticos, entidades de interés público, deben respetar los principios de autodeterminación y autoorganización que rigen su vida interna, como garantía del derecho de sus militantes y afiliados a participar de manera libre en la toma de decisiones.

3. Los Partidos Políticos, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, tienen en todo momento el derecho a elegir a sus dirigentes y a sus candidaturas conforme a los procedimientos señalados en sus documentos básicos, sin la intervención de ninguna autoridad electoral.<sup>67</sup>

Esta ha sido una discusión importante que ha cruzado gran parte de la historia electoral reciente de México. La tensión entre la autonomía de los partidos y la intervención o no de las autoridades en sus decisiones ha tenido complejidades.

---

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> *Idem.*

Las preguntas que se solían hacer en el ámbito político y académico en esta materia tenían respuestas vagas y ambivalentes. Las respuestas han sido heterogéneas. En algunas agendas específicas, momentos históricos y dimensiones de funcionamiento de los partidos, las autoridades electorales fueron muy activas -a través de sentencias, decisiones judiciales y/o administrativas- respecto a regular la vida interna de los partidos (como ha ocurrido con la implementación de las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género en los órganos internos y/o las candidaturas; los derechos de las militancias o los conflictos intrapartidarios) mientras que en otras situaciones su papel ha sido más pasivo.<sup>68</sup>

Los problemas ocasionados dentro de los partidos mexicanos por los criterios jurisdiccionales y administrativos de las autoridades electorales no han sido -por tanto- una cuestión menor y en ocasiones han generado resistencia. Por ejemplo, las autoridades electorales han cambiado candidaturas ya iniciados los procesos electorales, por no cumplir los criterios y requisitos establecidos por la ley y/o por no rendir cuentas de los gastos de precampaña al no presentar los informes correspondientes y exigidos por la ley (como el caso de Félix Salgado Macedonio en Morena);<sup>69</sup> les han exigido cumplir con las reglas de paridad en todos los niveles institucionales (a todos los partidos) una vez avanzados los procesos electorales - impactando sobre decisiones y acuerdos formales e informales ya realizados por los partidos- e incluso han impactado sobre la integración paritaria de los órganos internos partidarios (como ocurrió con el PT).

---

<sup>68</sup> Ver Orozco Henríquez sobre el papel de la justicia electoral en la vida interna de los partidos mexicanos y los cambios de paradigma e interpretación sobre el mismo. (Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia...Op.Cit.*). También Freidenberg y Gilas (2021) sobre la justicia electoral mexicana en materia de la integración de las candidaturas y el modo en que los partidos debían atender las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género o Freidenberg (2020) sobre el modo en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación incidió en la integración paritaria de los órganos de dirección de los partidos. (Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas, "Justicia...Op.Cit.; Freidenberg, Flavia, "Selección de dirigentes, paridad de género y decisiones judiciales en México: un estudio de caso", en Felipe Fuentes Barrera y Pedro Salazar, Eds., *Sentencias a debate*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2020).

<sup>69</sup> Ver Lara Chagoyán, Roberto, "La candidatura inválida de Salgado Macedonio SUP-JDC-416/2021 y acumulados", *Análisis Electoral 2021*, 9 de mayo de 2021. <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/63>

¿En qué medida las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales pueden cambiar las decisiones internas de los partidos, formas de selección de candidaturas, mecanismos de designación de autoridades, formas y tiempos de hacer campaña o resolver los conflictos intrapartidarios, entre otras? ¿Hasta qué punto el régimen legal de partidos debe generar incentivos para que todos los partidos sean iguales, unos con otros, limitando su capacidad y autonomía para definir cómo hacer las cosas y diferenciarse en su organización interna y en sus prácticas políticas? La reforma impulsada bajo la denominación del Plan “B” con modificaciones cierra esta discusión. El hecho de que se haya avanzado hacia una mayor autonomía organizativa partidaria y, por tanto, limitando la capacidad de las autoridades de incidir sobre los partidos, de exigir determinados tipos de decisiones y prácticas, puede entenderse como un retroceso en términos de oportunidades de democratización, profesionalización y modernización interna de los partidos, aunque los propios partidos se sienten más cómodos con esta mayor autonomía.

### *III. Sobre la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y candidaturas comunes*

A cambio de su apoyo para la iniciativa de la reforma, el PVEM exigió que se modificara la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y candidaturas comunes.<sup>70</sup> La Cámara de Diputados y Diputadas introdujo en la reforma la figura de “candidatura común” y autorizó la transferencia de votos entre los partidos que postularan sus candidaturas bajo esta figura (y también bajo la figura de las coaliciones).

---

<sup>70</sup> “Morena y el Partido Verde en la Cámara de Diputados hicieron caso al llamado de atención del presidente Andrés Manuel López Obrador y retiraron del “plan B” de la reforma electoral un artículo aprobado por el Senado que permitía la transferencia de votos entre partidos políticos. Dicho artículo no estaba en el proyecto original elaborado por Palacio Nacional y fue incluido en las negociaciones en el Legislativo entre Morena y el Verde, aun contra la voluntad de López Obrador. A contrarreloj para que la reforma fuese aprobada en este periodo ordinario de sesiones del Congreso –que ha terminado este jueves–, el mandatario anunció por la mañana que vetaría la reforma si se mantenía la cláusula del Verde. Morena y su aliado en la Cámara Baja llegaron durante la tarde a un acuerdo para dar marcha atrás al artículo incómodo. Dado que ello supone una modificación mínima a la minuta enviada por el Senado, el presidente podrá promulgar el resto del “plan B” de la reforma electoral, mientras que la cláusula del Verde que fue eliminada se “encorchetará” y será enviada a la Cámara alta para su discusión, lo que tendrá que suceder hasta el próximo periodo de sesiones, que inicia en febrero de 2023”. Zedryk, Raziel, “Los diputados quitan... *Op.Cit.*”

Artículo 12.

2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos. Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución. En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta.<sup>71</sup>

Artículo 288.

3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la coalición y se registrará por separado en el acta única por elección en el espacio correspondiente al escrutinio y cómputo de casilla.

4. ...

5. Los resultados del escrutinio y cómputo, conforme a lo establecido en este artículo, deberán consignarse en el apartado correspondiente dentro del acta única por elección.

Artículo 290.

f) La persona secretaria anotará en hojas dispuestas al efecto los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en el acta única por elección en su apartado respectivo de escrutinio y cómputo de cada elección.

2. Tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el acta única por elección en su apartado respectivo de escrutinio y cómputo correspondiente.

---

<sup>71</sup> Gaceta Parlamentaria. *Con proyecto...Op.Cit.*

Artículo 293.1. Se debe consignar en el acta única por elección, en el apartado respectivo al escrutinio y cómputo para cada elección, por lo menos.

La introducción de esta cláusula, por tanto, ha sido uno de los motivos de conflictos entre los partidos aliados. Los cambios iban orientados a que se pudieran transferir votos entre sí, a efecto de mantener su registro, un cierto tipo de cláusula de vida perpetua (o vida eterna), que permitiría a los partidos retener su reconocimiento legal aun cuando no tuvieran los votos exigidos para hacerlo. Aspecto que, vale decirlo, fue eliminada de la propuesta, por ser contrario a la Constitución federal y por alterar los resultados de la voluntad ciudadana al momento de emitir su voto. El hecho de que los partidos puedan pasarse votos para mantener el registro transgrede además la legitimidad de la elección y crea falsas creencias respecto al apoyo electoral “real” que tiene cada partido.

Este punto además generó controversia entre el presidente Andrés Manuel López Obrador y los partidos aliados, dado que éste advirtió que tenía capacidad de vetar la propuesta de reforma electoral aprobada si se mantenía esta cláusula. En este sentido, el 15 de diciembre de 2022, las y los legisladores del PVEM aceptaron quitar de la reforma la propuesta que deja transferir votos para proteger a partidos pequeños.<sup>72</sup> Con esta acción se retiró la controvertida cláusula de vida eterna que había cruzado todo el debate parlamentario.<sup>73</sup>

#### *IV. Sobre los criterios para las sanciones respecto al registro de candidaturas*

Otro de los temas que presenta preocupación es la denominada cláusula “Salgado Macedonio”, que pretende cambiar los criterios respecto al registro de candidaturas,

---

<sup>72</sup> Expansión Política, “El Partido Verde propone quitar cláusula de vida eterna tras la advertencia de AMLO”, 15 de diciembre de 2022. <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/12/15/partido-verde-propone-quitar-clausula-de-vida-eterna-tras-advertencia-de-amlo>

<sup>73</sup> “En la sesión del 15 de diciembre de 2022 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la reserva del Dip. Carlos Alberto Puente Salas (PVEM) para eliminar el párrafo tercero del numeral 2 del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice: los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos-”. Sistema de Información Legislativa, de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2022.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=4457941&Origen=B S&Camara=1#4476196>



al derogar el artículo 456 inciso c, fracción III de la LEGIPE, que establecía como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o a la cancelación del registro, cuando se cometen cierto tipo de infracciones electorales, especialmente graves.<sup>74</sup> En el mismo sentido, se modifica el punto 3 del artículo 5 de la LEGIPE, señalando que las autoridades electorales no podrán “condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que expresamente determinan la Constitución y esta ley”.

Esto afecta directamente los principios de equidad y legalidad electorales, así como el sistema de medios de impugnación vigente. En este último, además, se incorporan restricciones a la facultad interpretativa del TEPJF, al señalar en la nueva Ley de Medios de Impugnación lo siguiente:

Artículo 2.

...

2. Queda prohibido imponer, por analogía, y aún por mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley que sea exactamente aplicable a la conducta infractora de que se trate.

...

4. En la resolución de conflictos internos de los partidos políticos, se debe tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público, su libertad de decisión interna y el respeto irrestricto a su autodeterminación y autorganización.

5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente podrá ordenar la reposición del procedimiento, pero no nombrar directa o indirectamente a las personas que integrarán las dirigencias de los partidos políticos o la elección o designación de precandidaturas o candidaturas.

Con estos cambios, se pretende restringir la capacidad de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales para garantizar la efectiva e irrestricta

---

<sup>74</sup> Se deroga la fracción III del inciso c) del artículo 456 de la LEGIPE que actualmente establece: “c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: (...) III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato”.

implementación de las normas y principios por parte de los partidos políticos, las candidaturas o precandidaturas, como por ejemplo aquellos relativos a la paridad, a las acciones afirmativas o a la fiscalización. Esto también va orientado a dotar de mayor autonomía a los partidos políticos respecto a sus asuntos internos y la competencia política.

#### *V. Sobre el uso del financiamiento público y la fiscalización de los recursos*

En relación al financiamiento público que reciben los partidos políticos, la propuesta de reforma también modifica el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y, con ello, permite a los institutos políticos quedarse con los remanentes de los recursos públicos de un determinado ejercicio fiscal para utilizarlos en procesos electorales federales o locales subsecuentes (actualmente están obligados a devolver a la Tesorería de la Federación el dinero que no hayan ejercido al término del año fiscal).

##### Artículo 25. 1.

c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro; d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no deben ser iguales o semejantes a los utilizados por Partidos Políticos ya existentes; Los partidos políticos en caso de así decidirlo podrán utilizar los remanentes de sus recursos públicos y privados para los fines que constitucionalmente les fueron otorgados en subsecuentes ejercicios fiscales, así como también podrán utilizarlos para la elección federal o local siguiente.

Estos cambios favorecen la capacidad de los partidos políticos de generar ahorros e incrementan su autonomía en el manejo de los recursos financieros.

#### V. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROCESO DE REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Esta reforma cuenta con varios aspectos negativos, tanto en su contenido como en su forma. La misma no atiende los problemas centrales que enfrentan los partidos mexicanos ni tampoco emplea los mecanismos necesarios del diálogo y la discusión plural como herramienta para elaborar buenos diagnósticos y mejores propuestas. De ahí que un primer cuestionamiento tenga que ver con la forma en que se plantea

y se aprueba la reforma legal.<sup>75</sup> Un segundo cuestionamiento está vinculado a los contenidos de esta, donde parte del diagnóstico realizado no parece atender a los problemas cruciales que afectan a los partidos, y las soluciones planteadas no necesariamente tienen que ver con respuestas a esos problemas mal diagnosticados y adolece en algunos puntos de inconstitucionalidad.<sup>76</sup>

Si bien esta reforma resulta insuficiente si quiere atajar los problemas técnicos y políticos de los partidos, resulta a la vez innecesaria, con un diagnóstico inadecuado e impuesta por una mayoría sin atender el diálogo. El proceso legislativo empleado ignoró las opiniones de las minorías y de los partidos de oposición, al ser aprobada de manera “*fast track*”, en cuestión de horas y con prisas, sin respetar los trámites establecidos ni la discusión en las Comisiones. Es más, el hecho de que los partidos de oposición hayan advertido de que recurrirán a la Suprema Corte de Justicia para promover juicios de inconstitucionalidad contra el “Plan B” con modificaciones no es una cuestión menor<sup>77</sup>, y puede tener diversas consecuencias sobre la gobernabilidad y la legitimidad democrática del país.<sup>78</sup>

Aun cuando siempre hay aspectos que se pueden (y deben) mejorar de cualquier régimen político, del sistema electoral y del funcionamiento de las instituciones democráticas, generar un proceso de reforma sin consensos y en medio de un intenso clima de polarización política, con Parlamentos Abiertos que más que diálogos suponen monólogos -en los que se escuchan ideas pero casi no se le hace caso- y con propuestas que no resuelven los problemas reales del sistema político, resulta muy poco alentador para la democracia mexicana.

En materia de partidos políticos, los cambios que se han aprobado no atienden los problemas que enfrentan los partidos mexicanos, en relación a la baja confianza, poca transparencia, financiamiento ilícito, descoordinación territorial o

---

<sup>75</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La inconstitucionalidad del Plan B”, *El Universal*, 11 de enero de 2022. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-de-reformas-politicas-en-america-latina/la-inconstitucionalidad-del-plan-b> ; Concha Cantú, Hugo, “El plan B de AMLO...*Op.Cit.*

<sup>76</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La inconstitucionalidad...*Op.Cit.*

<sup>77</sup> Zedryk, Raziél, “Los diputados quitan...*Op.Cit.*

<sup>78</sup> “Los riesgos de imponer una ley sin consenso son muchos. Políticamente puede generar inestabilidad e incluso ingobernabilidad. Los partidos opositores y una buena parte de la ciudadanía se manifestarán en contra de un fuerte agravio a nuestra convivencia plural”. Concha Cantú, Hugo, “El plan B de AMLO...*Op.Cit.*

patriarcalización de las reglas y prácticas políticas. Las reformas impulsadas se presentan como insuficientes para atender los problemas reales de los partidos mexicanos y, mucho más, si se evalúa lo relacionado a la democratización interna de los partidos. La oportunidad perdida de esta reforma -y la gran deuda pendiente- tiene que ver entonces con el silencio normativo respecto a las prácticas cerradas y excluyentes, poco transparentes y escasamente participativas en las que los partidos toman decisiones, resuelven sus conflictos o rinden cuentas. Pero este punto ha sido totalmente ignorado.

La reforma del “Plan B” con modificaciones no dice nada sobre cómo los partidos funcionan de manera oligárquica, excluyente y poco democrática, ni tampoco introduce cambios en ese sentido que contribuyan a hacer que los partidos mexicanos sean más democráticos. Los partidos continúan siendo “cajas negras”. Además, no sólo no hacen esfuerzos por innovar y modernizar su funcionamiento interno, sino que tampoco tienen incentivos para cambiar. Las reglas como las del Plan “B” con modificaciones cierran la posibilidad de que las autoridades puedan contribuir con sus decisiones judiciales a generar incentivos que les ayuden a transformar e innovar sus prácticas organizativas. Las dirigencias se resisten a modernizarse y, con ello, contribuyen al desencanto de la ciudadanía con la política y a la crisis de representación que experimentan los partidos.

Cualquier cambio electoral es una oportunidad para generar modificaciones en los comportamientos y en las prácticas de los actores políticos. Sin cambios proactivos hacia el pluralismo en los incentivos que inciden en los comportamientos, resulta muy difícil que varíe el rendimiento de las organizaciones partidistas. Las diversas propuestas de reforma electoral que se han podido evaluar para realizar este ejercicio -las del Plan Constitucional “A”, Plan “B” y Plan “B” con modificaciones de MORENA, la del PT, la del PAN y algunas de las ideas que expuso el PRI en una rueda de prensa-<sup>79</sup> ignoran esta realidad o no se atreven a cambiarla. Si bien el derecho no necesariamente cambia comportamientos, la ausencia de reglas o la

---

<sup>79</sup> Ver esquema comparativo de las propuestas de reformas realizadas por el equipo de la Línea de Investigación sobre “Instituciones, Representación y Democracia”, del IJUNAM.

existencia de una mala ley puede impulsar incentivos y acciones que van en contra de la democracia.

De ahí que la ley y las decisiones judiciales y administrativas -como ya ha ocurrido previamente con relación a diversas dimensiones de la vida interna de los partidos, el registro de candidaturas o el ejercicio de la violencia política en razón de género- pueda exigir la democratización interna de los partidos. Aun así, lo aprobado en el Plan “B” con modificaciones limita la capacidad de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de incidir sobre la vida interna de los partidos, al darles más autonomía organizativa, lo que puede evaluarse como uno más de los aspectos negativos del proceso de reforma electoral que se ha realizado en 2022.

## V. IGUALDAD Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

## XVI. PARIDAD Y REPRESENTACIÓN EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2022

Karolina GILAS<sup>1</sup>

### I. REGULACIÓN PREVIA A LA REFORMA LEGAL DE 2022

México impulsó medidas para incrementar la representación descriptiva de las mujeres desde la década de 1990. El desarrollo de las medidas afirmativas para lograr la paridad de género fue largo y complejo y se puede resumir en seis etapas evolutivas<sup>2</sup>:

- Etapa I. 1993 a 2001: proto-cuotas de voluntad partidista. En 1993 la legislación incorporó la sugerencia de la promoción de una mayor participación de las mujeres en los partidos, pero sólo les recomendaba (no les obligaba) a las dirigencias de los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas (Fracción 3 del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE). Más tarde, la reforma de 1996 recomendó que no se presentaran candidaturas con más del 70% de personas del mismo género. Ante la ausencia de regulaciones específicas y sanciones, los partidos ponían a las mujeres en las “candidaturas simbólicas” (como suplentes y/o en los últimos lugares de las listas de representación proporcional).
- Etapa II. 2002 a 2007: la primera cuota y la excepcionalidad. En 2002 se aprobó la exigencia del 30% para las candidaturas a los distritos plurinominales en la elección de los cargos legislativos a nivel federal, con mandatos de posición en las listas de representación proporcional (uno de tres) y también la exigencia de otro 30% en los distritos uninominales, salvo que las candidaturas fueran seleccionadas a través de procesos democráticos, lo que suponía en la práctica una válvula de escape legal para

---

<sup>1</sup> Karolina Gilas es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM; Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4536-9189>

<sup>2</sup> Flavia Freidenberg y Karolina Gilas. “Justicia electoral y representación política de las mujeres en México”, *Revista Estudios Políticos* (España), 2021, Núm. 191, pp. 109-48, ISSN 0048-7694, <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.05>

el no cumplimiento de la norma. En esta época, el TEPJF generó algunos de los criterios más relevantes en relación al régimen electoral de género, como la aprobación de la sustitución de candidaturas en las listas ya registradas cuando estas no habían cumplido con la medida afirmativa (SUP-JDC-155/2004), la obligación de las autoridades electorales de verificar el cumplimiento de las cuotas (SUP-JRC-336/2004, SUP-JRC-170/2006) o la aplicación efectiva de las reglas de alternancia en las listas (SUP-JDC-1130/2006).

- Etapa III. 2008 a 2010: la cuota reforzada y la excepcionalidad. La reforma de 2008 estableció la postulación de al menos el 40% de candidaturas propietarias de un mismo género, pero mantuvo la posibilidad de exceptuar a los partidos del cumplimiento de la cuota en candidaturas de mayoría relativa si el método de selección aplicable era democrático, conforme estipulan los Estatutos internos de los partidos.
- Etapa IV. 2011 a 2013: cuotas efectivas. En la elección de 2011-2012 y mediante la decisión del TEPJF en el SUP-JDC-12624/2011, se exigió que la fórmula completa (propietario y suplente) fuera integrada por mujeres y se rechazó la posibilidad de que hubiera excepciones de cumplimiento de la cuota en función del método de selección de candidaturas.<sup>3</sup>
- Etapa V. 2014 a 2018: la era de la paridad. La reforma de 2014 incorporó como principio constitucional la obligación de la postulación paritaria a los cargos legislativos. La legislación adoptó mecanismos específicos para garantizar la aplicación efectiva de la paridad y el TEPJF en diversas sentencias fue ampliando su ámbito a las elecciones municipales y por sistemas normativos indígenas.

---

<sup>3</sup> El TEPJF declaró la inconstitucionalidad de la regla de excepción incluida en el artículo 219.2 del COFIPE, que señalaba que los partidos podían incumplir con la cuota cuando sus candidaturas fueran seleccionadas mediante un procedimiento democrático y sentenció que la fórmula completa (propietario y suplente) debía ser integrada por personas del mismo género, al garantizar que, si llegaran a presentarse vacantes en las personas propietarias, éstas deberían ser sustituidos por personas del mismo género. El TEPJF resolvió que, de la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa, como de representación proporcional, deberían integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.



- Etapa VI. 2019 a la fecha: paridad en todo. La reforma constitucional de 2019 reconoció que el principio de la paridad era aplicable no solo en la postulación de las candidaturas, sino también en la integración de los tres poderes y en los tres niveles de gobierno. A raíz de esta reforma, las autoridades electorales empezaron a intervenir con mayor fuerza en la asignación de los escaños legislativos y de las regidurías, con el objetivo de lograr los equilibrios en la integración de estos órganos.<sup>4</sup>

Derivado de las reformas de 2014 y 2019, así como de las interpretaciones y decisiones de las autoridades electorales, las reglas para la postulación de las candidaturas a los cargos electivos en México fueron las siguientes:

- Paridad para la integración de las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales tanto en las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa (paridad horizontal) como por el de representación proporcional (paridad vertical), sin importar el método electivo aplicado.<sup>5</sup>
- Alternancia de género en listas cerradas y bloqueadas para el principio de representación proporcional.
- Obligación de registrar candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (con la única excepción de la suplencia femenina de las candidaturas masculinas establecida).<sup>6</sup>
- Prohibición de que las candidaturas de un mismo género estuvieran asignadas a distritos perdedores. Para ello, se para determinar los distritos y entidades con votación baja, votación media y votación alta por cada partido político (INE/CG299/2018).
- Postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en

---

<sup>4</sup> La reforma “Paridad en Todo”, que pretendió garantizar el acceso de las mujeres a todos los cargos de elección popular, supuso reformar los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal, estableciéndose la igualdad de la mujer y el hombre que habrá de extenderse a las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y en las entidades federativas, al interior de los partidos políticos, los órganos constitucionales autónomos, en la integración de los Ayuntamientos (presidencia municipal, regidurías y sindicaturas), así como al interior del Poder Judicial.

<sup>5</sup> Artículos 35 y 41, fracción I, de la Constitución; artículo 3.4 de la LGPP.

<sup>6</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-7/2018, 2018.

el caso del Senado, también por el principio de mayoría relativa (en las dos fórmulas presentadas por el principio de mayoría relativa para cada entidad se presenten personas de género distinto y que la mitad de las listas de candidaturas por el principio de mayoría relativa por entidad deberán estar encabezadas por cada género).<sup>7</sup>

- Obligación de respetar la paridad para los partidos en lo individual y para las coaliciones de todo tipo (totales, parciales y flexibles).<sup>8</sup>
- Paridad en las candidaturas a gubernaturas.<sup>9</sup>
- Cuotas para la población indígena, de diversidad sexual, con discapacidad y migrantes. En 21 distritos con la mayor presencia de la población indígena se deberán postular personas indígenas; tres fórmulas integradas por las personas afroamericanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y una por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones y ubicar a esa fórmula en los primeros diez lugares de la lista; candidaturas en seis distritos electorales y dos en los primeros diez lugares de algunas de las listas de representación proporcional para las personas con discapacidad; las personas de la diversidad sexual deberán ser postuladas en al menos dos distritos electorales y obtener una fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. Todas estas medidas deben cumplir con el principio de la paridad de género.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional Electoral, INE/CG299/2018, 2018.

<sup>8</sup> Instituto Nacional Electoral, INE/CG299/2018, 2018.

<sup>9</sup> “Los criterios señalan que se tiene que contemplar cualquier escenario posible como el que se declare desierto el registro de precandidaturas; cuando no existan suficientes precandidaturas de algún género; cuando sólo se hayan registrado personas de un género para el cargo y cuando se señale que alguna entidad será reservada para determinado género deberá establecerse cuál será el procedimiento objetivo para realizar dicha reserva. Una vez aprobados los criterios, los partidos contarán con 72 horas para comunicar a los Organismos Públicos Locales, los cuales definirán en un plazo de 10 días la aprobación del proceso de selección para que antes del 31 de enero del 2021 se informe al INE sobre las acciones adoptadas junto con las listas de candidaturas”. En Central Electoral. Aprueba INE criterios de paridad para Gubernaturas. Número 342, publicada el 6 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2020/11/06/aprueba-ine-criterios-de-paridad-para-gubernaturas/>

<sup>10</sup> Instituto Nacional Electoral, INE/CG572/2020, 2020; y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-21/2021 y acumulados, 2021.

- Posibilidad de alterar el orden de listas de representación proporcional para lograr la integración paritaria de los órganos legislativos y municipales.<sup>11</sup>

## II. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA REFORMA

La reforma (que está pendiente de la aprobación final por parte del Senado de la República), al incorporar las modificaciones únicamente a nivel de la legislación secundaria, no ha podido alterar el reconocimiento constitucional de la paridad de género en la postulación de las candidaturas y en la integración de las autoridades de los tres niveles y órdenes de gobierno. Sin embargo, la reforma introduce algunos ajustes importantes que afectan la manera en la que se estaría implementando la paridad en las elecciones futuras:

1. Se establece la obligatoriedad de postular 25 candidaturas a diputaciones por ambos principios de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, residentes en el extranjero y jóvenes (artículo 11 Bis de la LEGIPE).
2. Se establece la paridad en la postulación de las candidaturas a gubernaturas. La postulación paritaria aplicará en cada “ciclo” electoral de renovación de las gubernaturas en el país (artículo 11 Bis de la LEGIPE).
3. Se establece que, para garantizar la postulación de las mujeres en los distritos competitivos, la distribución de las candidaturas se analizará en dos bloques de alta y baja competencia (artículo 11 Bis de la LEGIPE).
4. Se prohíbe a las autoridades electorales emitir las normas que “regulen el proceso de postulación de candidaturas” (artículo 11 de la LEGIPE).
5. Se prohíbe a las autoridades electorales, incluso en aras de garantizar la efectividad del principio de la paridad, intervenir directamente para nombrar las dirigencias o candidaturas de los partidos políticos (artículo 11 Bis de la LEGIPE).

---

<sup>11</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-046/2015; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1414/2021, 2021.

TABLA 1. COMPARACIÓN DEL CONTENIDO DE LA REFORMA CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE

<i>Norma vigente</i>	<i>Reforma aprobada por la Cámara de Diputadas y Diputados</i>
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
<p><b>Artículo 6.</b></p> <p>1. La promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al Instituto, a los Organismos Públicos Locales, a los partidos políticos y sus candidatos. El Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.</p> <p>2. El Instituto, los Organismos Públicos Locales, los partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>
<p><b>Artículo 7.</b></p> <p>1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>
<p><b>Artículo 11.</b></p> <p>1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso</p>	<p><b>Artículo 11.</b></p> <p>1. A ninguna persona podrá registrarse como candidata a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso</p>

<p>electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, de los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.</p> <p>2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. En el caso de las legislaturas locales, se aplicarán las normas que especifique la legislación respectiva.</p> <p>3. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de seis candidatos a Senador por mayoría relativa y por representación proporcional.</p>	<p>electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.</p> <p>2. ...</p> <p>3. ...</p> <p>4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones: a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena; b) Personas Afromexicanas; o) Personas con discapacidad; d) Personas de la diversidad sexual; e) Personas residentes en el extranjero, y f) Personas</p>
---	---

	<p>jóvenes. En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal. el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.</p> <p>Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley. Será obligatoria la configuración paritaria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, para cuyo efecto, los partidos políticos respetarán la postulación de ambos géneros en dos bloques de alta y baja competencia.</p>
<p><b>No existe</b></p>	<p><b>Artículo 11 Bis.</b></p> <p>1. Los partidos políticos y coaliciones deberán respetar la paridad de género en las postulaciones a cargos de elección popular. En el caso de titulares de órganos ejecutivos de las entidades federativas, los partidos y coaliciones, en ejercicio de su autodeterminación, garantizarán que el</p>

	<p>cincuenta por ciento de sus postulaciones correspondan a cada género, considerando el ciclo completo de renovación de las gubernaturas y jefatura de gobierno de las 32 entidades federativas, de manera que en el ciclo correspondiente, al menos, 16 postulaciones sean para mujeres.</p> <p>2. Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para efecto de reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos o determinando cualquier acto que interfiera en forma directa en las decisiones de la vida interna de los partidos.</p>
<p><b>Artículo 26.</b></p> <p>1. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las 32 entidades federativas de la República se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes respectivas.</p> <p>2. Los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por una Presidencia Municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en la Ciudad de México.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>

En el registro de las candidaturas a los cargos de presidente o presidenta, alcalde o alcaldesa, concejalías, regidurías y sindicaturas de los Ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género.

Las fórmulas de candidaturas deberán considerar suplentes del mismo género que la persona propietaria.

3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual.

4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las



<p>constituciones locales y las leyes aplicables.</p>	
<p><b>Artículo 30.</b></p> <p>1. Son fines del Instituto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;</li> <li>b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;</li> <li>c) Integrar el Registro Federal de Electores;</li> <li>d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;</li> <li>e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;</li> <li>f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;</li> <li>g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática;</li> <li>h) Garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, y</li> <li>i) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos</li> </ul>	<p><b>Artículo 30.</b></p> <p>...</p> <p>2. Derogado</p>

<p>propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.</p> <p>2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.</p>	
<p><b>Artículo 32.</b></p> <p>1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>...</p> <p>b) Para los procesos electorales federales:</p> <p>...</p> <p>IX. Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres.</p>	<p><b>Artículo 32.</b></p> <p>1. El Instituto ejercerá la rectoría del Sistema Nacional Electoral y tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>...</p> <p>3. Para los procesos electorales federales el Instituto tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>i) El cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres, en los términos que señale esta Ley y las disposiciones internas de los partidos políticos.</p>
<p><b>Artículo 207.</b></p> <p>1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en</p>	<p><b>No se modifica</b></p>

<p>los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.</p>	
<p><b>Artículo 232.</b></p> <p>1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.</p> <p>2. Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatas o candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.</p> <p>3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías.</p> <p>4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no</p>	<p><b>No se modifica</b></p>

<p>garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.</p>	
<p><b>Artículo 233.</b></p> <p>1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a Ayuntamientos y Alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>
<p><b>Artículo 234.</b></p> <p>1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad, hasta agotar cada lista.</p> <p>2. En el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo;</p> <p>3. Tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>

<p><b>Artículo 235.</b></p> <p>1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.</p> <p>2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidaturas, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, en el ámbito de sus competencias, le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de incumplimiento se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.</p>	<p><b>No se modifica</b></p>
<p><b>Artículo 241.</b></p> <p>1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:</p> <p>a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán</p>	<p><b>No se modifica</b></p>

<p>sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley;</p> <p>b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 267 de esta Ley, y</p> <p>c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.</p>	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	
<p><b>Artículo 3.</b></p> <p>...</p> <p>4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y</p>	<p><b>No se modifica</b></p>

<p>asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.</p> <p>En caso de incumplimiento a esta disposición serán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes en la materia.</p> <p>5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.</p>	
<p><b>Artículo 25.</b></p> <p>1. Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>...</p> <p>r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;</p>	<p><b>No se modifica</b></p>
<p><b>Artículo 44.</b></p> <p>1. ...</p> <p><b>2. No existe</b></p>	<p><b>Artículo 44.</b></p> <p>1. ...</p> <p>2. Al tratarse de cargos unipersonales, los Partidos Políticos deben determinar los mecanismos y formas de garantizar la paridad de género, conforme lo dispone el artículo 11 bis. párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p>

FUENTE: Elaboración propia

### III. UN PRIMER BALANCE DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

La nueva reforma electoral resulta ser controvertida tanto por el proceso de su aprobación como por su contenido. Por primera vez en décadas, se trata de una reforma que no responde a los diagnósticos y demandas de las fuerzas políticas perdedoras, sino del partido gobernante. Este hecho explica, en parte, que no haya sido posible lograr los consensos necesarios para la adopción de los cambios constitucionales y que la reforma a las leyes secundarias haya sido aprobada únicamente con los votos del partido oficialista y sus aliados.

Los contenidos de la reforma resultan controvertidos por el hecho de revertir las tendencias y decisiones tomadas, también, a lo largo de las últimas décadas. La evolución del sistema electoral mexicano —aunque no ha sido un proceso sencillo, unidireccional ni libre de controversias— fue marcada por un claro deseo de lograr la autonomía, independencia y profesionalidad de las autoridades electorales no solo en papel, sino también en la práctica; de fortalecer la equidad en la contienda entre los partidos políticos; de avanzar hacia la representación descriptiva de las personas históricamente excluidos de la participación política, por mencionar solo los aspectos más relevantes. La nueva reforma retrocede en este camino, pues reduce las capacidades institucionales de las autoridades electorales y sanciona las ventajas de los partidos en el gobierno frente a la oposición en las contiendas electorales.

Respecto a la representación política, el reconocimiento legal de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, afroamericanas, migrantes, de diversidad sexual y con discapacidad es, sin duda, un avance importante, al otorgarles la permanencia y autonomía frente a las decisiones de las autoridades electorales. Sin embargo, se advierten dos problemáticas asociadas a estos nuevos mecanismos. El primero es que no se prevé la exigencia del cumplimiento de la paridad en estas postulaciones (como sí lo han hecho hasta la fecha todos los acuerdos emitidos por las autoridades electorales), lo que con toda probabilidad llevará a la asignación de estos espacios predominantemente a las mujeres. En este escenario, las mujeres llegarán a ser las responsables de garantizar la



interseccionalidad y diversidad en las postulaciones (al cruzarse en ellas las distintas categorías reconocidas por la norma), mientras que la porción masculina de las candidaturas seguirá dominada por las mismas élites que por décadas han ejercido el control sobre los partidos y de la política en el país.

El segundo es la ausencia de los mecanismos para acreditar la adscripción de aspirantes a candidaturas por estas acciones afirmativas. Las experiencias de los procesos electorales de 2018 y 2021 evidencian numerosos casos de intentos de fraude a las normas, de postulaciones de las personas que no han tenido los vínculos o no han pertenecido a los grupos reconocidos por las acciones afirmativas. Esta ausencia, aunada a la reserva de interpretación y regulación que se establece en la LEGIPE, impediría a las autoridades electorales garantizar el cumplimiento efectivo de estas medidas y pudiera truncar su efectividad.

El tercero es la ausencia de un análisis y debate relativo a la idoneidad de las acciones afirmativas que se adoptan. La literatura evidencia que, si bien las categorías de género, etnia, ableismo, entre otros, son relevantes y deben ser representadas en la toma de decisiones públicas, afectan los intereses, necesidades y posibilidades de acceso de esas personas a los cargos públicos.<sup>12</sup> Sin embargo, estas características y situaciones afectan a las personas, sus intereses, necesidades y posibilidades de acceso a los cargos de maneras distintas, por lo que requieren también de distintos mecanismos para garantizar su representación. Las cuotas no son la única herramienta que sirva para tales fines y lograr la representación más idónea de las personas pertenecientes a los colectivos históricamente excluidos.

En cuanto a la paridad, los aspectos preocupantes de la reforma tienen que ver, principalmente, con el debilitamiento de los mecanismos existentes para asegurar su adecuada y efectiva implementación. Por un lado, la reforma establece la verificación del criterio de competitividad en dos bloques —en lugar de los tres empleados hasta la fecha por la autoridad electoral— lo que resultará en un debilitamiento de la presencia de las mujeres en los espacios de mayor probabilidad

---

<sup>12</sup> Htun, Mala, “*Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups*”, *Perspectives on Politics* 2 (3), 439-458, 2004.

de victoria electoral. Por el otro lado, la prohibición de la emisión de lineamientos, reglamentos y demás mecanismos interpretativos, así como la prohibición expresa de que las autoridades puedan realizar de manera directa los ajustes en la asignación de las candidaturas, debilitarán las capacidades institucionales para exigir y garantizar el cumplimiento de las normas y para, en su caso, emitir reglas adicionales para fortalecer a la representación de las mujeres y de las personas pertenecientes a los grupos históricamente excluidos.

Adicionalmente, el diseño adoptado para la implementación de la paridad en las gubernaturas no parece ser el más idóneo, pues la postulación paritaria a lo largo de todo un ciclo de renovación de todas las gubernaturas del país no garantiza que las mujeres sean postuladas en las entidades de alto nivel de competitividad de los partidos. Asimismo, tomando en cuenta la heterogeneidad de los esquemas de coaliciones a lo largo de tiempo y entre las distintas entidades federativas, parece poco probable que se logre cumplir a cabalidad con este principio.

En conclusión, a pesar de que las modificaciones a la paridad no son un punto central de la reforma, los cambios legislativos podrán tener un efecto negativo sobre la representación política de las mujeres, en especial ante el debilitamiento de las autoridades electorales que han resultado ser, en las décadas pasadas, los guardianes de la paridad.

## XVII. LA INCLUSIÓN PARA DESPUÉS: OPINIÓN SOBRE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS PARA GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Erika BÁRCENA ARÉVALO<sup>1</sup>

Paulina BARRERA ROSALES<sup>2</sup>

Uriel CARRILLO ALTAMIRANO<sup>3</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

La histórica exclusión que han vivido algunos grupos considerados en situación de vulnerabilidad de los asuntos públicos ha disminuido en los últimos años, sobre todo gracias a la gran presión que éstos han ejercido por conseguir un marco constitucional y normativo que proteja y garantice sus derechos, incluidos los derechos políticos y electorales. Sin embargo, aún queda mucho para lograr que esta inclusión deje de ser meramente formal. En este apartado analizaremos brevemente la evolución de la protección de los derechos políticos y electorales de las personas indígenas, afroamericanas, pertenecientes a la diversidad sexual, con discapacidades, personas mexicanas residentes en el extranjero y jóvenes; así como un breve análisis de las medidas afirmativas establecidas en la reforma electoral presentada.

Es importante aclarar que el dictamen de reforma aprobado el 15 de diciembre de 2022 presenta diferencias significativas respecto de la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal, conocida coloquialmente como “Plan B”<sup>4</sup>. Uno de los artículos que más relevancia tiene para el análisis de las acciones

---

<sup>1</sup> Érika Bárcena Arévalo es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5585-9873>

<sup>2</sup> Paulina Barrera es investigadora asociada “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2522-170X>

<sup>3</sup> Uriel Carrillo es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Ha colaborado como asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9286-1101>

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6169-B, 06 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf#page=2>

afirmativas es el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El dictamen aprobado por Cámara de Diputados quedaría redactado de la siguiente manera:

#### Artículo 11

[...]

4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones:

- a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena;
- b) Personas Afromexicanas;
- c) Personas con discapacidad;
- d) Personas de la diversidad sexual;
- e) Personas residentes en el extranjero, y
- f) Personas jóvenes.

En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal.

En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.

Es facultad del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

Será obligatoria la configuración paritaria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión para cuyo efecto, los partidos políticos respetarán la postulación de ambos géneros en dos bloques de alta y baja competencia<sup>5</sup>.

A continuación, presentamos una breve reseña de los avances y retrocesos en la garantía de los derechos de las personas que pertenecen a los grupos en

---

<sup>5</sup> Cámara de Diputados, "Proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral", *Gaceta Parlamentaria*, Año XXVI, Número 6176-V, 15 de diciembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf>

situación de vulnerabilidad; finalmente, analizaremos las implicaciones que tendría este artículo para la implementación de las acciones afirmativas en favor de estos grupos.

## II. AVANCES Y RETROCESOS EN LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

### *I. Personas indígenas y afroamericanas*

El antecedente directo de la acción afirmativa indígena y afroamericana es la creación de distritos electorales especiales, proceso que inició en 2016.<sup>6</sup> Para el siguiente año se aprobó la demarcación territorial de los trescientos distritos federales electorales uninominales del país,<sup>7</sup> y en noviembre de 2017 se emitió el Acuerdo General INE/CG508/2017 en el que por primera ocasión se estableció la acción afirmativa indígena para la postulación de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en doce distritos. Este acuerdo fue impugnado, y la Sala Superior del TEPJF resolvió<sup>8</sup> que debían postularse candidaturas indígenas en trece distritos,<sup>9</sup> y que los partidos políticos debían presentar un documento con el cual las personas candidatas acreditaran su vínculo comunitario.

Posteriormente, en noviembre de 2020 el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó en su acuerdo general INE/CG572/2020 que para el proceso electoral federal 2021-2020 los partidos políticos nacionales debían postular candidaturas indígenas en al menos veintiuno<sup>10</sup> de los veintiocho distritos electorales con 40% o

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG1467/2021 de fecha 27 de agosto de 2021, se aprobó el protocolo para la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en materia de distritación electoral, a través de las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias e instituciones representativas de ambos grupos. Los resultados de esta consulta fueron tomados en cuenta en el proyecto de distritación nacional 2021-2023.

<sup>7</sup> Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG59/2017, 2017.

<sup>8</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 2017

<sup>9</sup> Se refiere entidad federativa seguida del distrito electoral federal uninominal: Chiapas 1, 2, 3, 5 y 11; Guerrero 5; Hidalgo 1; Oaxaca 2 y 4; San Luis Potosí 7; Veracruz 2 y Yucatán 1 y 5.

<sup>10</sup> En acuerdo INE/CG18/2021 se determinaron los 21 distritos. Se refiere entidad federativa y distrito aprobado: Yucatán 1, 2, 5; Guerrero 5, 6; Chiapas 1, 2, 3, 5, 11; San Luis Potosí 7; Hidalgo 1; Veracruz 2, 18; Oaxaca, 2, 4, 6 7, 9; Puebla 2, 4.

más de población indígena, al menos 11 mujeres y a 9 personas indígenas como candidatas por el principio de representación proporcional distribuidas en las cinco circunscripciones del país.

El punto más relevante de este proceso de creación de la acción afirmativa indígena vino con la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la que se ordenó al INE emitir en un plazo de seis meses los lineamientos para calificar la autoadscripción de las personas indígenas desde el momento del registro. Posteriormente, a solicitud del INE, la Sala Superior ordenó la realización de una consulta previa, libre e informada para determinar dichos lineamientos,<sup>11</sup> misma que tuvo verificativo entre el 6 de junio y el 29 de agosto de 2022.<sup>12</sup>

Finalmente, los lineamientos para verificar el cumplimiento de la autoadscripción indígena calificada fueron emitidos mediante acuerdo general INE/CG830/2022, aprobado el 29 de noviembre de 2022. Ahí se contemplan una serie de requisitos que las personas candidatas tendrán que cumplir para comprobar su vínculo comunitario.

Sin embargo, los pueblos afromexicanos no fueron contemplados para la definición de estos lineamientos. Una persona de Cuajinicuilapa, Guerrero, que se autoadscribió como afromexicana, impugnó el acuerdo del INE por el que se aprobó la realización de la consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, base de los lineamientos. Esta persona argumentó que la consulta también debía realizarse a la población afromexicana por tener el mismo derecho; sin embargo, la Sala Superior determinó que la consulta no vulneraba los derechos de las personas y las comunidades

---

<sup>11</sup> Incidente de prórroga para dar cumplimiento a la sentencia dictada dentro del expediente. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-1410/2021 y acumulados, 2021.

<sup>12</sup> Toda la información relativa al proceso de consulta puede consultarse en el micrositio <https://www.ine.mx/actores-politicos/candidaturas-indigenas-consulta/> consultado el 06 de enero de 2023.

afromexicanas, dado que los requisitos de autoadscripción y ejercicio de sus derechos, son distintos a los pretendidos en la consulta.<sup>13</sup>

Sin duda la acción afirmativa indígena es importante, pero también perfectible, y el proceso legislativo que nos ocupa es definitivamente una oportunidad perdida para crear una acción afirmativa con sólidas bases en el pluralismo jurídico,<sup>14</sup> y con el principio de maximización de la autonomía indígena y no injerencia en sus decisiones, en atención a su derecho a la libre determinación.<sup>15</sup>

Desde su origen, se trata de una medida que privilegia los derechos individuales de las personas indígenas, más que los colectivos de los pueblos y comunidades. La misma lógica observamos en el proceso de consulta que fue llevado a cabo por el INE, en donde se privilegió la opinión de personas cuyo vínculo comunitario no era necesariamente claro (más allá de la autoadscripción simple), cuando se pudo haber hecho un esfuerzo contundente por respetar las lógicas comunitarias/colectivas de los pueblos con una consulta a través de representantes acreditados.

Si bien la acción afirmativa del plan B garantiza candidaturas a diputaciones federales por ambos principios, no garantiza que su elección se rija tanto por las reglas de la democracia electoral como por los sistemas normativos indígenas. Esta lógica de pluralismo jurídico es deseable en tanto que daría a las comunidades la posibilidad de que las personas candidatas fueran elegidas, y que su actuar fuera regulado, conforme a los principios de ambos sistemas y, en consecuencia, tornaría indispensable mantener un vínculo comunitario permanente y no sólo a manera de requisito para la postulación de personas candidatas, como lo contemplan los lineamientos emitidos por el INE. A su vez, lo anterior avanzaría en sentar las bases de una representación política sostenida en los intereses y necesidades de los pueblos.

---

<sup>13</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-556/2022, 2022. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-557/2022 acumulados, 2022.

<sup>14</sup> Sustentado en el artículo 2° constitucional, apartado A, fracción II.

<sup>15</sup> Sustentado en los artículos 2° constitucional; artículo 4° del Convenio 169 de la OIT; y los artículos 3°, 4° y 5° de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Una primera conclusión es, entonces, que el poder legislativo pudo haber dado un paso más en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas en tanto sujetos políticos de derecho, como han venido demandando al menos desde el levantamiento zapatista en 1994, al diseñar una acción afirmativa que no se quedara en una dinámica de cuotas, sino que, como ya se mencionaba, estuviera construida con sólidas bases en el pluralismo jurídico y el respeto cabal de la autonomía de los pueblos.

Si este horizonte no estaba en el radar, al menos la Cámara de Senadores pudo haber respetado el modesto pero importante paso que se daba en el dictamen que le fue enviado por la Cámara de Diputados,<sup>16</sup> donde se reconocía la composición pluricultural del Estado mexicano y en consecuencia la pluralidad de formas de gobierno y prácticas democráticas de las comunidades indígenas y los pueblos y barrios originarios (propuesta artículo 1.5); el autogobierno indígena, los sistemas normativos internos y el gobierno comunal (propuesta artículo 3 incisos m, n y ñ); la perspectiva intercultural y plural de derechos, así como el principio de maximización de la autonomía de pueblos y comunidades indígenas, y pueblos y barrios originarios, como base para la interpretación de sus derechos de autogobierno (propuesta artículo 5). Estas consideraciones, cabe mencionar, fueron propuestas originalmente por comunidades indígenas de Michoacán, Chiapas e Hidalgo, así como pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, hechas en un documento presentado el 04 de octubre de 2022 ante la Cámara de Diputados a la bancada de Morena.

Tratándose de la acción afirmativa en sí, el INE había propuesto originalmente 44 candidaturas indígenas, pero en la propuesta actual se habla de “al menos 25” distribuidas indistintamente entre distintos grupos, con lo cual presumiblemente se reducen de forma importante las curules que puedan ocupar personas pertenecientes a este grupo. Si la situación es precaria para los pueblos y comunidades indígenas, en la práctica podemos afirmar que no hay acción afirmativa para los pueblos afromexicanos, pues su sola mención como uno de los

---

<sup>16</sup> Osorio, Víctor, “‘Rasuran’ derechos indígenas con reforma electoral”, *Reforma*, 15 de diciembre de 2022.



grupos vulnerables a ocupar alguno de los 25 curules no les da ninguna certeza en la posibilidad de ser representados.

## *II. Personas con discapacidad*

La garantía de los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad temporal o permanente para acceder a condiciones de vida digna es de particular relevancia, especialmente cuando de eso depende el ejercicio de otros derechos. En el caso de los derechos políticos y electorales, en sentido amplio, las personas con discapacidad deben tener la posibilidad real de poder participar en la vida pública y, en sentido estricto, a través de la garantía del ejercicio del derecho al voto activo y pasivo.

En México el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han marcado avances con respecto a la inclusión de este grupo en situación de vulnerabilidad, pero las demandas para el pleno goce de sus derechos políticos quedan aún rezagadas. Hasta ahora las medidas implementadas son el *Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*<sup>17</sup> y la *Guía Elecciones Sin Discriminación: “Participar y votar el día de la elección” Proceso Electoral 2017-2018*<sup>18</sup>. En ambos casos el INE ha elaborado materiales y acciones acordes para personas con debilidad visual, dificultades motrices, mentales o sensoriales con la finalidad de que ejerzan su derecho al voto, o bien para ser funcionarios (as) de casilla.

Sin embargo, estas acciones afirmativas distan de ser suficientes, ya que las cifras de representatividad de este grupo son bajas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020)<sup>19</sup>, en México viven 20.8 millones de

---

<sup>17</sup>Instituto Nacional Electoral INE, *Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla*, 2018, [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio\\_DECEyEC-Protocolo-Discapacidad.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_DECEyEC-Protocolo-Discapacidad.pdf)

<sup>18</sup>González Luna Corvera, Teresa, *Guía Elecciones Sin Discriminación: “Participar y votar el día de la elección” Proceso Electoral 2017-2018*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional Electoral, México, 2017, [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/GAP\\_Elecciones\\_2017\\_WEB.-Ax.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/GAP_Elecciones_2017_WEB.-Ax.pdf)

<sup>19</sup>Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, *Discapacidad*, 2020, [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad\\_Discapacidad\\_01\\_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacidad_01_29827fe7-b1cd-4bd2-81d6-9d08bda47df8&idrt=151&opc=t)

personas con alguna discapacidad, es decir, representan el 16.53% de la población. En las elecciones de 2018, de los cargos elegibles “sólo se registraron 61 candidatas y candidatos con discapacidad es decir, estas candidaturas representan tan solo 0.33 % del total de cargos que se eligieron en ese proceso electoral”<sup>20</sup>. Una parte ínfima si contemplamos la cantidad de cargos, y más pequeña si consideramos la población con discapacidad.

Las dos acciones afirmativas más recientes fueron adoptadas por el INE: la primera fue el acuerdo<sup>21</sup> que obligó a los partidos políticos a postular a nivel nacional un cierto número de personas en distintas situaciones de vulnerabilidad para los comicios del 2021; para las personas con discapacidad el INE definió ocho fórmulas de candidaturas en forma paritaria: seis por mayoría relativa en cualquiera de los 300 distritos electorales federales, y dos por representación proporcional, en cualquiera de las cinco circunscripciones plurinominales y dentro de los primeros diez lugares de las listas; con ella se postularon 79 personas, de las cuales ocho consiguieron un lugar en la Cámara de Diputados<sup>22</sup>. La segunda fue el “voto anticipado”<sup>23</sup> en la elección de gobernador de Aguascalientes; esta medida ofreció a las personas con discapacidad la posibilidad de emitir su voto anticipadamente vía postal desde casa.

En la última reforma aprobada se determinó postular veinticinco candidaturas a diputaciones, por ambos principios en cualquier distrito electoral, para los seis

---

<sup>20</sup>Pérez Parra, José Antonio, “Acciones afirmativas electorales para personas con discapacidad en México. Una necesaria implementación”. *Justicia Electoral*, núm. 25, ISSN 0188-7998, vol. 1, enero-junio, 2020. 23-54.

<sup>21</sup>Instituto Nacional Electoral INE, Acuerdo INE/CG18/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente Sup-Rap-121/2020 y Acumulados, se modifican los Criterios Aplicables para el Registro de Candidaturas a Diputaciones por ambos principios que presenten los Partidos Políticos Nacionales y, en su caso, las Coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020, 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

<sup>22</sup>Instituto Nacional Electoral INE, Consejeras y consejeros electorales dialogan con personas con discapacidad intelectual, No. 152, 30 de marzo de 2022, <https://centralelectoral.ine.mx/2022/03/30/consejeras-y-consejeros-electorales-dialogan-con-personas-con-discapacidad-intelectual/>

<sup>23</sup>Instituto Nacional Electoral INE, Implementará INE prueba piloto de voto anticipado en elecciones locales de Aguascalientes, Núm.593, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/12/29/implementara-ine-prueba-piloto-de-voto-anticipado-en-elecciones-locales-de-aguascalientes/>

grupos de situación de vulnerabilidad en general; contrario a las 8 candidaturas plasmadas en el Plan B original. Un punto favorable de la iniciativa aprobada el 15 de diciembre de 2022 es que permite a las personas en situación de postración<sup>24</sup> ejercer su derecho al voto desde casa. Sin embargo, esta modalidad podría quedar limitada si se confirma el recorte presupuestal del Instituto. Aún queda pendiente el voto de las personas que se encuentran en hospitales y que no pueden trasladarse para ejercer su voto.

El avance en la garantía de los derechos políticos de este grupo está en reservar un número de candidaturas para diputaciones, como ya lo había hecho el INE. Aunque un compromiso mayor sería reservar curules y escaños directamente para este grupo, pero parece que esa discusión aún está lejos. En ambos casos, asegurar este tipo de derechos no sólo es un compromiso narrativo, sino presupuestal.

### *III. Personas de la diversidad sexual*

A nivel mundial la población LGBTTIQ+<sup>25</sup> sufre una abierta discriminación, ya sea por su orientación sexual o su expresión de género, que en ocasiones puede resultar un riesgo a su integridad o incluso su vida. En 2020, el Observatorio nacional de crímenes de odio contra personas LGBT+<sup>26</sup> registró en México 78 agresiones hacia estas personas, mientras que en 2021 fueron 81, y en 2022 un total de 59. Frente a ello, en la región parece haber un avance en la protección de los derechos de la población LGBTIQ+. De acuerdo con López<sup>27</sup>, desde 2002 los países de América Latina han realizado reformas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las personas de la diversidad sexual —incluidos los político electorales—, para con ello mejorar su calidad de vida.

---

<sup>24</sup> La modificación es en el artículo 141 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el último proyecto de decreto aprobado.

<sup>25</sup> Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transexuales, Intersexuales, Queer y más, como no binaries.

<sup>26</sup> Observatorio Nacional de crímenes de odio contra personas LGBT+, 2022, <http://www.fundacionarcoiris.org.mx/agresiones/panel>

<sup>27</sup> López Sánchez, Ericka, “Las reformas orientadas a los derechos LGBTIQ+ en América Latina y sus mecanismos de aprobación”, en Freidenberg, Flavia (edit.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, IJ, 2022, 281-336.

A diferencia de las personas trans, en México las personas lesbianas, gays o bisexuales han podido ejercer su derecho al voto activo sin mayores obstáculos, siempre y cuando su expresión de género coincida con los estereotipos del canon cisgénero y heterosexual. Sin embargo, el ejercicio de su derecho al voto pasivo ha sido relegado, y con él la posibilidad de contar con una verdadera representación política. A pesar de la falta de acciones afirmativas en México, en el país han existido candidaturas e incluso representantes pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+; por ejemplo, apenas en 1997 llegó a la Cámara de Diputados la primer representante mujer lesbiana.<sup>28</sup>

En los últimos años, el TEPJF, el INE y los organismos electorales locales han velado por la protección de los derechos políticos de la diversidad sexual. En 2018, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca implementó un acuerdo<sup>29</sup> que permitió postular candidaturas de acuerdo con el género al que la persona se autoadscribe, una posibilidad real para las personas trans, muxes e intersexuales<sup>30</sup>. También en 2018, el INE creó el *Protocolo Trans*<sup>31</sup>; entre otras medidas, este documento busca garantizar el derecho al voto de todas las personas sin ser discriminadas por motivos de orientación sexual, identidad sexual o expresión de género, aun cuando esta no coincida con los datos presentados en su identificación oficial. Dicha medida se elaboró con los estándares establecidos en la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia<sup>32</sup>,

---

<sup>28</sup> De la Mata Piza, Felipe, y Bustillo Marín, Roselia, La historia de los curules reservados para la comunidad LGBTQ+, *La silla rota*, 22 de julio de 2021, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2021/7/22/la-historia-de-los-curules-reservados-para-la-comunidad-lgbtq-358256.html>

<sup>29</sup> IEPCO, *Acuerdo por el que se registran de forma supletoria las candidaturas a concejalías a los ayuntamientos que se rigen por el sistema de partidos políticos, postuladas por los partidos políticos y las coaliciones para el proceso electoral ordinario 2017-2018*, acuerdo del Consejo General IEPCO-CG-32/2018. Disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/IEEPCOCG322018.pdf>.

<sup>30</sup> Cfr. López Vences, Rita Bell, “Avances y retos en la participación política de las personas trans” en Pérez Cepeda, María, y Eguiarte Mereles, Carlo (coord.), *Desafíos de la democracia incluyente*, México, Tirant lo Blanch, Instituto Electoral del Estado de Querétaro, 2019, 239-259.

<sup>31</sup> Instituto Nacional Electoral INE, *Protocolo para adoptar medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*, México, Instituto Nacional Electoral, 2018, [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio\\_Protocolo\\_Trans.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_Protocolo_Trans.pdf)

<sup>32</sup> Organización de los Estados Americanos OEA, *Convención Interamericana Contra Toda Forma De Discriminación e Intolerancia*, 2013

los Principios de Yogyakarta<sup>33</sup>, la Opinión Consultiva n.º 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>34</sup>, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este marco legal sirvió como base para el Acuerdo CG18/2021<sup>35</sup> del INE, a través del cual se obligó a los partidos a postular de forma paritaria al menos dos fórmulas con candidaturas de personas pertenecientes a la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos de mayoría relativa, y una fórmula por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones y en los primeros diez lugares de la lista. De acuerdo con el INE<sup>36</sup>, en las elecciones de 2018 los partidos políticos nacionales sólo postularon ocho personas de la diversidad sexual, mientras que en las de 2021 hubo más de 100 candidaturas de personas LGBTIQ+, lo cual muestra la pertinencia de las medidas adoptadas. Sin embargo, la Cámara de Diputados sólo se integró con cuatro representantes plurinominales del colectivo LGBTQ+<sup>37</sup>, es decir, el 0.8% de las diputaciones.

En la última reforma aprobada se determinó postular veinticinco candidaturas a diputaciones, por ambos principios en cualquier distrito electoral, para los seis grupos de situación de vulnerabilidad en general; contrario a las 4 candidaturas plasmadas en el Plan B original. Esto significa que los legisladores no entienden que la comunidad LGBTTIQ+ necesita de una acción afirmativa exclusiva que atienda a sus características particulares, pues su comunidad alberga orientaciones e identidades distintas que luchan por ser reconocidas por el Estado y sus

---

[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp)

<sup>33</sup> Principios de Yogyakarta, Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, 2006, [http://yogyakartaprincipios.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_sp.pdf](http://yogyakartaprincipios.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf)

<sup>34</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos, Opinión Consultiva Oc-24/17, Solicitada por la República De Costa Rica, Identidad de Género, e Igualdad y no Discriminación a Parejas del Mismo Sexo, 2017, [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)

<sup>35</sup> Instituto Nacional Electoral INE, Acuerdo INE/CG18/2021. *Op. Cit.*

<sup>36</sup> Instituto Nacional Electoral INE, Acuerdo INE/CG18/2021 *Op.Cit.*

<sup>37</sup> De la Mata Piza, Felipe, y Bustillo Marín, Roselia, La historia de los curules reservados para la comunidad LGBTQ+, *La silla rota*, 22 de julio de 2021, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2021/7/22/la-historia-de-los-curules-reservados-para-la-comunidad-lgbtq-358256.html>; El Financiero, Mes del orgullo 2022: ¿Quiénes son los políticos LGBT+ que han aportado a la inclusión en México?, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/06/25/mes-del-orgullo-2022-quienes-son-los-politicos-lgbt-que-han-aportado-a-la-inclusion-en-mexico/>

instituciones. Con ello también debe revisarse la paridad, pues este principio ya ha dado algunos dilemas y ha implicado violaciones por parte de los partidos y actores políticos. Una apuesta significativa es reservar curules y escaños directamente para este grupo, tanto en congresos locales como a nivel federal.

#### *IV. Personas residentes en el extranjero*

La exclusión de las personas mexicanas residentes en el extranjero del pleno ejercicio de sus derechos políticos y electorales comenzó a intentar remediarse con la reforma del artículo 36 de la CPEUM en 1996. Con dicha reforma se le reconoció a las y los mexicanos la posibilidad de ejercer su derecho al voto con independencia del lugar donde se encuentren. Si bien en algunas entidades de la República hubo avances significativos para garantizar los derechos políticos y electorales de las y los mexicanos que viven en el extranjero,<sup>38</sup> sólo hasta 2006 se garantizó el ejercicio del derecho al voto de estas personas para las elecciones federales. Desde entonces, la participación de las y los mexicanos residentes en el extranjero ha crecido exponencialmente<sup>39</sup>, y los medios a partir de los cuales se ha conseguido garantizar han aumentado. Los cargos ocupados por las personas que pertenecen a este grupo han aumentado de manera gradual, y se han explorado diferentes métodos a través de los cuales pueden ejercer el voto.

La vía jurisdiccional ha sido de especial importancia en el avance de la protección de los derechos políticos y electorales de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Entre las decisiones más relevantes encontramos la reinstalación de la figura de la diputación migrante en la Ciudad de México<sup>40</sup> y el requisito de acreditación de residencia en el exterior para poder postularse por una de las

---

<sup>38</sup> Un caso relevante es el del Estado de Zacatecas, en el cual se aprobó una reforma a su Constitución en la cual se podía contar con una residencia binacional y, por lo tanto, las personas zacatecanas residentes en el exterior podían postular sus candidaturas para algunos cargos. *Cfr.* Moctezuma Longoria, M., “La voz de los actores. Ley migrante y zacatecas”, *Migración y desarrollo*, núm.1, 2003, pp.1-19.

<sup>39</sup> Para un análisis pormenorizado del proceso de implementación del voto extraterritorial, así como de la participación de las personas residentes en el extranjero, ver: Beltrán Miranda, Y., “El voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, en Ugalde, L.C. y Hernández Quintana, S. (coord.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, pp.1163-1198.

<sup>40</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-88/2020, 2020.

candidaturas reservadas para la representación migrante<sup>41</sup>. En el mismo sentido, la progresividad de la garantía de los derechos de las personas mexicanas residentes en el extranjero se ha visto beneficiada por el diálogo entre el INE y el TEPJF. Debido a ello, se ha podido mejorar los criterios a partir de los cuales las personas mexicanas residentes en el extranjero pueden postular sus candidaturas -resultado de acciones afirmativas implementadas con anterioridad<sup>42</sup>. De igual manera, se han mejorado los mecanismos mediante los cuales las personas mexicanas que residen en el extranjero pueden ejercer su voto: por correo, de manera presencial en embajadas y consulados<sup>43</sup> o vía remota a partir del voto electrónico en internet<sup>44</sup>. Sobre éste último vale la pena mencionar que en la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados se modifica el mecanismo de ingreso al Padrón Electoral. La iniciativa aprobada modifica los artículos 131, 135 y 333 de la LGIPE, a través de los cuales se permitiría a las personas mexicanas residentes en el extranjero la posibilidad de inscribirse, aun si no se cuenta con una credencial para votar, ya que se permite hacerlo también con el “pasaporte y el registro de firma y huellas dactilares en las oficinas correspondientes o en la plataforma digital dispuesta para dicho efecto”. Aunque a primera vista esta modificación parece ser una medida que facilite y por ende que incluya la accesibilidad del voto, en realidad favorece la pérdida de control sobre la integración del padrón y la incerteza sobre cuál sería la autoridad responsable de integrarlo.

La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal contemplaba la reserva de una candidatura por circunscripción territorial, es decir, cada partido político debía reservar 5 candidaturas para las personas mexicanas residentes en el extranjero y que estas se encontraran dentro de los primeros diez lugares en las listas de representación proporcional. Dichas fórmulas, además, deberían cumplir con el principio de paridad. Para las candidaturas del Senado se contemplaba la reserva de cuatro fórmulas, aunque no sólo para personas residentes en el

---

<sup>41</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-346/2021 y acumulados.

<sup>42</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-21/2021 y acumulados; Instituto Nacional Electoral, INE/CG160/2021, 2021.

<sup>43</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1076/2021 y acumulados; Instituto Nacional Electoral INE/CG641/2022, 2022.

<sup>44</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-141/2022.

extranjero sino para todos los grupos en situación de vulnerabilidad que se analizan en este apartado. Además de aclarar que pueden postularse bajo ambos principios o solo uno de ellos. Aunque insatisfactoria, esta propuesta resulta mejor que la redacción aprobada, que contempla sólo 25 candidaturas para los seis grupos.

#### V. *Personas jóvenes*

En los últimos años, a las personas jóvenes –personas de entre 15 y 24 años<sup>45</sup>– se les ha reconocido la posibilidad de acceder a cada vez más espacios para ejercer sus derechos políticos, que van desde la observación electoral hasta la adopción de un papel más activo en la toma de decisiones públicas de acuerdo con su experiencia y capacidades. Hay varias medidas que se han implementado en México para incluir a las personas jóvenes en la vida pública.

Si bien el ejercicio del derecho al voto se encuentra restringido por la Constitución en los artículos 34 y 35, al considerar como ciudadanas y ciudadanos a las personas mayores de 18 años y limitar el derecho al voto a quienes cuenten con la ciudadanía mexicana, existen diversos espacios para que las personas jóvenes menores de edad puedan ejercer de otra manera sus derechos políticos. Por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral realiza desde 1997 la *Consulta Infantil y Juvenil*, espacio en el que niñas, niños y adolescentes pueden expresarse sobre los temas que consideran de mayor relevancia para la vida pública.<sup>46</sup> De igual manera, el TEPJF ha organizado diversos foros en los cuales las personas jóvenes han podido presentar sus argumentos sobre temas de relevancia nacional relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos. Uno de los ejercicios más recientes en nuestro país es el *Maratón escuchatorio con jóvenes “Justicia abierta”*, organizado por el TEPJF el 26 de septiembre de 2022.<sup>47</sup> Medidas como estas compensan de

---

<sup>45</sup> La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que la juventud incluye a todas aquellas personas entre los 15 y 24 años de edad y toma ese rango de edades para fines estadísticos. Sin embargo, muchas políticas públicas alrededor del mundo incluyen a personas de 12 años en adelante como jóvenes. ONU, *International Youth Year: Participation, Development, Peace*, Asamblea General, A/36/215, 19 de junio de 1981.

<sup>46</sup> En la página de internet del INE se pueden consultar los detalles de las nueve ediciones de la Consulta que se han realizado hasta la fecha. La más reciente es de noviembre de 2021: <https://ine.mx/cultura-civica/consulta-infantil-juvenil/>

<sup>47</sup> La grabación se encuentra disponible en: <https://youtu.be/pptt07d9fCl>



cierto modo la limitación de las juventudes de menos de 18 años para votar y ser votadas con una mayor participación y visibilidad en los asuntos políticos del país.

Por lo que respecta en específico a las personas jóvenes mayores de edad, también se han adoptado acciones para impulsar una mayor participación de las personas jóvenes en la vida pública y un ejercicio más adecuado de sus derechos políticos. Desde el 2014 existe el proyecto denominado *#JuventudActúaMX*, a través del cual se forma a personas jóvenes para que puedan contribuir al diseño de políticas públicas enfocadas al avance de la agenda de igualdad de género, los derechos de las personas LGBTIQ+ y la eliminación de la violencia política en contra de las mujeres. Dichas políticas serían diseñadas por ellas y ellos mismos con las herramientas adquiridas en el proyecto, además de contar con un fondo semilla para impulsar de manera inicial sus iniciativas. El proyecto fue impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la asociación civil Alternativas y Capacidades en sus primeras versiones y al cual se sumó el Instituto Nacional Electoral en la edición más reciente de 2022.<sup>48</sup>

Aún con todas las medidas mencionadas, las personas jóvenes continúan siendo subrepresentadas en los espacios de toma de decisiones políticas, principalmente por las limitaciones de edad que les impiden postularse a ciertos cargos representativos. De acuerdo con Heycher, desde hace 12 años, cumplen la mayoría de edad más de 2.1 millones de personas, pero la participación varía según los rangos de edad. De 18 a 19 años participa el 61% mientras que de los 20 a los 29 años la participación baja al 53% debido a que su posibilidad real de ser electas y electos es mínima:

En 2018, para personas de 21 a 30 años de edad, fue una de cada diez candidaturas en diputaciones de mayoría relativa (se excluye a menores de 21 años); 26% de candidaturas en representación proporcional, pero solo el 5% ocupaba lugares susceptibles de competir. Para el Senado, con edad mínima de 25 años, las candidaturas de 25 a 30 años fueron solo 9 entre 274 (3%) y el 19% por el principio de representación proporcional, donde el 4% ocupaba lugares susceptibles de

---

<sup>48</sup> Para más información sobre la última edición y sus características ver: <https://www.ine.mx/juventudactuamx/>; <https://alternativasycapacidades.org/noticias/juventudes-transforman-mexico/>

ganar. En congresos estatales, 47 de los mil 113 representantes tenían edad entre 21 y 29 años (4%). Muy lejos del 26% que representan las y los jóvenes de 18 a 29 años de edad en la lista nominal.<sup>49</sup>

A nivel jurisdiccional sobresale la decisión del TEPJF, mediante la cual sanciona al Partido Revolucionario Institucional por no haber incluido al menos una fórmula compuesta por personas jóvenes como candidatas para las elecciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México<sup>50</sup>.

La iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal reservaba cuatro candidaturas de personas jóvenes para las diputaciones federales, ya sea por mayoría relativa o por representación proporcional. Estas podrían registrarse en cualquiera de las circunscripciones y deberían ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista. También en este caso, la redacción de la iniciativa inicial cambió para reducir las candidaturas reservadas a 25 para las personas que pertenecen a alguno de estos grupos.

### III. CONCLUSIONES

A partir de la reducción de las candidaturas reservadas a sólo veinticinco diputaciones por ambos principios, en cualquier distrito electoral, para los seis grupos en situación de vulnerabilidad podemos concluir al menos cuatro consecuencias negativas. La primera es que no se garantiza ninguna representación en el Senado de estos grupos, pues se eliminan los espacios reservados; y en la Cámara de Diputados las postulaciones pasan de estar entre los diez primeros lugares a los veinte primeros en representación proporcional. Lo que implica perder posibilidades de representación proporcional frente a los grupos históricamente privilegiados.

La segunda es que, de concretarse esta ley, algunos de los grupos que ya tenían asegurado un número específico de candidaturas, estarían perdiéndolas. Aún más, potencialmente implica la posibilidad de que los partidos políticos cumplan

---

<sup>49</sup> IDEA Internacional, *Boletín de justicia electoral*, "Derechos político-electorales de la juventud en democracia", Núm. 16, 2020, p. 9. Disponible en: [https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/IDEA\\_BOLETIN\\_NUM16.pdf](https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/IDEA_BOLETIN_NUM16.pdf)

<sup>50</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1246/2016, 2016; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-1507/2016 acumulados, 2016.

la cuota cubriendo al menos un grupo, pero no a todos, o a todos pero no necesariamente en forma proporcional. Debemos recordar que entre estos grupos hay diferencias importantes, por lo que cabe esperar que los menos visibilizados continúen siendo descartados dado que la ley no les otorga garantías. Por poner sólo un ejemplo, las personas cis-heterosexuales de cualquier grupo podrían privilegiarse sobre las personas de la diversidad sexual, y ni siquiera aparece en el panorama el caso de personas que pertenecen a más de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, vemos que no sólo se ha reducido la acción afirmativa a un tema de cuota sino que, además, al aglutinar indistintamente a todos los grupos en situación de vulnerabilidad se pierden las necesidades específicas de estos grupos, como es el caso ya referido de los pueblos indígenas y de las personas de la diversidad sexual.

Aunado a lo anterior, hay otro retroceso fundamental en la reforma al imponer la restricción a la capacidad interpretativa del INE, a partir de la cual el Instituto ha elaborado las diversas medidas aquí mencionadas para todos estos grupos. Es cierto que del segundo párrafo del texto propuesto para el artículo 11.4 se puede suponer que se emitirá normativa específica con las reglas para la postulación de candidaturas en acciones afirmativas, y algunas de las consecuencias negativas aquí identificadas podrían superarse. Sin embargo, se trata de un panorama que casi con toda seguridad no se vislumbra para el próximo proceso electoral federal, y tampoco hay garantías para que se produzca después.

## XVIII. EL VOTO EXTRATERRITORIAL EN LA REFORMA ELECTORAL

Yuri BELTRÁN<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

En 2022 ambas cámaras del Congreso de la Unión aprobaron reformas a la legislación electoral mexicana. Uno de los rubros atendidos por esas propuestas de modificación tiene que ver con el voto de las y los mexicanos residentes en el exterior. La posibilidad de que las y los nacionales sufraguen desde fuera del país es más o menos novedosa. Fue a mediados de la primera década del siglo pasado que, por vez primera, se pudo ejercer el derecho al sufragio activo en lugares distantes al territorio nacional. En Latinoamérica hay experiencias de reconocimiento al voto foráneo desde los años sesenta. El voto foráneo en México y su reforma de 2022 resulta interesante de analizar, toda vez que –por vez primera en la historia– la Cámara de Diputados incluye representantes de las comunidades en el exterior.

A continuación, se propone un análisis de los principales logros y desafíos del modelo implementado desde 2006. El objetivo es generar un marco referencial sobre lo que una reforma debería resolver. Las líneas siguientes mostrarán que la modificación propuesta en 2022 se hace cargo de algunas demandas expresadas por la comunidad migrante. Sin embargo, son insuficientes para resolver dos desafíos: incrementar la participación y mejorar la representación de las y los migrantes en los órganos congresionales de toma de decisiones. La reforma posibilita la inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero con documentos distintos que la Credencial para Votar. Si bien esta eventualidad cumple una añeja demanda de grupos de migrantes, la reforma no logra resolver cómo desarrollar esa actividad sin poner en riesgo la integridad del padrón y listado nominal.

---

<sup>1</sup> Yuri Beltrán es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Es Coordinador de Asesores en el Instituto Electoral del Estado de México. Fue consejero en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Sus líneas de investigación incluyen voto migrante, voto electrónico y calidad electoral. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1186-0922>

## II. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MEXICANA RESIDENTE FUERA DEL PAÍS

Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones, la diáspora mexicana es la segunda más grande del mundo. Hay alrededor de 11.9 millones de personas que nacieron en México y están viviendo fuera de las fronteras nacionales, lo que nos coloca debajo de La India, el país más expulsor (18 millones de personas), y arriba del tercer lugar, Federación Rusa (10.8 millones de personas).<sup>2</sup>

Si bien México se ubica dentro de los países más expulsores de personas en el planeta, su migración presenta características propias que le distinguen, de las cuales sobresalen tres tendencias.

En primer término, habría que considerar los patrones de concentración y dispersión. El 98% de la migración mexicana fluye hacia los Estados Unidos, como lo demuestra el hecho de que el corredor bilateral más grande del mundo (11 millones de personas) sea precisamente el que existe entre las dos naciones norteamericanas, muy por encima de los corredores India – Emiratos Árabes y Rusia – Ucrania (3 millones de personas, cada uno).<sup>3</sup> La contracara del alto grado de concentración de la migración mexicana en Estados Unidos es el hecho de que el resto de nacionales se dispersa en más de 190 países en el planeta. Una política pública orientada hacia la diáspora mexicana debe considerar ambos fenómenos contrapuestos.

Un segundo aspecto es que el universo de personas que potencialmente podrían ejercer sus derechos políticos no se constriñe a la generación de nacidos en México. En términos del artículo 30 constitucional, quienes nazcan en el extranjero, pero sean descendientes de alguna(o) mexicano(a) nacida(o) en territorio nacional, son también mexicanas(os) por nacimiento. El Consejo Nacional de Población estima que este segundo componente podría ascender a 13.5 millones de personas.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Mc. Auliffe, Marie y Triandfillou, Anna (eds.), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. Organización Internacional para las Migraciones*, Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Ginebra, 2021, p. 25

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 27

<sup>4</sup> Consejo Nacional de Población y BBVA-Bancomer, *Anuario de Migración y Remesas 2022*, México 2022. P. 54

Un tercer tema a considerar es la proporción que la migración mexicana representa respecto del total nacional. Aunque casi uno de cada diez personas mexicanas nacidas en México emigró a otro país, hay países con porciones más grandes de nacionales residiendo en el exterior. En la región latinoamericana sobresalen Jamaica, El Salvador y Venezuela.<sup>5</sup>

### III. BREVE HISTORIA DEL VOTO DE LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

No obstante la importante tradición migratoria del país, México tuvo una incorporación tardía a las naciones que reconocen el derecho de sus oriundos a votar desde fuera del país. Había razones políticas, instrumentales y jurídicas<sup>6</sup> en oposición a esta posibilidad.

En 1996 se reformó el artículo 36 constitucional para eliminar de éste la obligatoriedad de votar “en el distrito electoral que le corresponda”. A partir de ese momento, el sufragio se debe emitir “en los términos que señale la Ley”, por lo que –en términos constitucionales– quedaba abierta la posibilidad para el sufragio desde el exterior. Debieron pasar casi 10 años para que en 2005, ya en la antesala del inicio del proceso electoral 2005-2006, se modificara el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, agregando un Libro Sexto sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Con esa norma se organizaron los comicios presidenciales de 2006 y 2012.

El activismo de organizaciones de mexicanas y mexicanos viviendo fuera del país logró vencer las resistencias al voto foráneo, aunque al costo de que el Congreso aprobara una de las normas más restrictivas en el planeta. Algunas de las características iniciales incluían:

- Para poder votar desde el extranjero sería necesario contar con Credencial para Votar expedida en México. Si bien estimaciones del momento arrojaban que 4.2 millones de personas empadronadas estarían residiendo fuera del país,<sup>7</sup> pronto

---

<sup>5</sup> Mc. Auliffe, Marie y Triandfillou, Anna (eds.), *op. cit.* p. 102

<sup>6</sup> Carpizo, Manuel y Valadés, Diego. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

<sup>7</sup> Instituto Federal Electoral, Verificación Nacional Muestral, 2005.

se demostró la baja probabilidad de que los migrantes llevaran consigo la credencial en su tránsito migratorio. La cantidad de credenciales en el exterior era significativamente menor.

- Quienes quisiera votar desde el exterior debían registrarse previamente en un Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. El registro se haría por correo certificado (registrado). Para la elección presidencial de 2006, el costo del envío de la solicitud (14 USD) fue absorbido por la o el votante. En la de 2012 el costo fue erogado por el entonces Instituto Federal Electoral (IFE).
- El Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero tendría validez para una única ocasión. Es decir, quienes se inscribieran en una elección tendrían que volver a inscribirse en las siguientes, si su intención era seguir sufragando desde el exterior.
- Quedaba prohibida la realización de campañas y la erogación de recursos partidistas en el exterior. Las y los votantes debieron obtener la información para decidir el sentido de su sufragio buscando en la prensa nacional, así como en el material informativo que les remitió la autoridad administrativa electoral.
- El voto se realizaría por la vía postal. Es decir, aquellas personas inscritas en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero serían temporalmente dadas de baja de la lista nominal correspondiente a su sección electoral en México y recibirían en su domicilio en el extranjero la boleta con la que podrían ejercer el sufragio. El voto debería ser remitido al IFE por correo certificado, con porte pagado por la autoridad electoral.
- Los votos que arribaran a México antes del inicio de la jornada electoral serían contabilizados en un local único ubicado en la Ciudad de México.

Este modelo restrictivo pronto mostró sus limitaciones. En la elección 2006 se lograron registrar para votar 40,876 personas, pero únicamente 32,621 alcanzaron a remitir su sufragio en tiempo para ser contabilizado (79.8% del total). Seis años más tarde –ya con portes pagados para el envío de la solicitud– la cantidad de inscritos para votar creció a 59,115 personas, 40,714 de las cuales (68.9%) emitieron su voto desde fuera de las fronteras nacionales.

Ciertamente los años de implementación del modelo restrictivo mostraron sus escasas posibilidades de expansión. Lo mismo en el plano de las elecciones presidenciales como en el de aquellas entidades federativas que imitaron la regulación, los niveles de inscripción se mantenían bajos. Pero al mismo tiempo, la implementación de la norma en distintos contextos eliminó algunos de los temores asociados al voto a distancia. En particular, se demostró que el voto postal podía ser tan seguro y confiable como el que se emite en forma presencial dentro de territorio nacional. Llegaba el tiempo de explorar otras alternativas. Éstas llegaron con la reforma electoral de 2014, cuando el Legislador incorporó algunas modificaciones al modelo.

- Las y los mexicanos residentes en el extranjero pueden –ahora sí– tramitar su Credencial para Votar desde fuera del país. Para hacerlo, deben acudir a una Oficina Consular en la que les recibirán su documentación, misma que será remitida al Instituto Nacional Electoral (INE). En caso de que ésta valide su registro, la credencial le será remitida por la propia autoridad electoral al domicilio del votante.
- Además de la emisión postal del sufragio extraterritorial, el IFE podrá optar por modalidades electrónicas y presenciales.

El resto de restricciones, incluyendo la de realizar campañas en el exterior se mantuvieron intactas. El resultado inicial de esta reforma en la elección presidencial 2018 ofrece resultados complejos de leer. Por un lado, el nivel de inscritos para votar (181,256) y la cantidad de votos recibidos (98,470) se incrementaron en forma importante. Por el otro lado, la tasa de participación –entendida como el cociente entre el número de votos y el total de inscritos– tuvo una reducción, al llegar a 54.3%.

#### IV. BALANCE

A más de tres lustros de implementado el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero, es posible hacer una evaluación crítica de los aciertos del modelo vigente. Una reforma eficaz debe orientarse a fortalecer los puntos débiles del modelo vigente.



- *Credencialización.* El esquema de trámite y expedición de credenciales para votar empezó en febrero de 2016. Al cierre de 2022 se habían tramitado 1,667,991 credenciales, de las cuales se logró la entrega de 1,338,039 credenciales (80.2% del total).

Sin embargo, la legislación requiere que las credenciales sean confirmadas en su recepción por el destinatario. Poco más de medio millón de credenciales (598,811) fueron ya activadas por sus destinatarios. Es decir, a pesar de que hay una importante demanda de credenciales - lo cual se demuestra con la cantidad de trámites que se solicitan -en la práctica 36 de cada 100 credenciales en el extranjero cumplen con los requisitos necesarios para poder votar.

- *Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.* Las listas para votar desde el extranjero han presentado resultados modestos. Si bien crecieron desde que comenzó el proceso de credencialización, en 2018 el tamaño nacional del Listado no alcanzó siquiera las 100 mil personas inscritas.

Al parecer, el tamaño del Listado Nominal depende también del contexto y características de cada entidad federativa de origen, así como del activismo del Organismo Público Local en cuestión. Mientras que la Ciudad de México alcanzó el Listado Nominal más alto del país en la elección 2018 (alrededor de 20 mil personas), hay entidades más expulsoras que apenas han logrado unos cuantos miles.

Una reforma debería considerar opciones para privilegiar la promoción por parte de las autoridades electorales locales.

Es de celebrar que los listados nominales de electores residentes en el extranjero han permanecido resguardados. Los datos personales de las y los migrantes mexicanos se mantiene confidencial, lo cual contribuirá a reducir la percepción de riesgo asociada a compartir la dirección con las autoridades electorales nacionales.

- *Emisión del voto.* La reforma 2014 posibilitó que, además de la modalidad postal, las y los residentes en el extranjero pudieran optar entre sufragar a través de internet, o hacerlo en forma presencial. El Instituto Nacional Electoral no implementó modalidad alguna de sufragio electrónico en la elección presidencial

de 2018, no obstante que el Instituto Electoral de la Ciudad de México (que ya lo había hecho previamente) se lo solicitó formalmente.

Sin embargo, para la elección de 2021 se posibilitó el voto por internet en un sistema desarrollado por el INE, mismo que resultó seguro y confiable. No hubo afectación alguna a la certeza o confianza en el sufragio, pero sí hubo opciones más eficientes de captar la votación. No es casual que, para los ejercicios de consulta popular y revocación de mandato, el INE habilitó exclusivamente la modalidad electrónica de emisión del sufragio.

Derivado de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> en las elecciones locales de 2022 las y los oriundos del Estado de México y/o Coahuila podrán también optar por el voto presencial. Por vez primera en tres consulados de Estados Unidos y uno en Canadá se habilitarán opciones para el voto presencial electrónico. En estas dos entidades federativas 36 de cada 100 ciudadanos inscritos optaron por la modalidad postal, 58 escogieron votar por internet y 6 escogieron el voto presencial.

- *Representación.* Derivado de una acción afirmativa ordenada por el TEPJF, los partidos políticos debieron postular en sus listas de candidaturas bajo el principio de representación popular a candidaturas representativas de la comunidad migrante.<sup>9</sup> Once diputaciones ingresaron al Congreso bajo esta modalidad.

Sin embargo, el debate legislativo ha cambiado muy poco. Es difícil ver que las demandas de la comunidad migrante tengan cabida en las discusiones congresionales. Esto es así porque las diputaciones migrantes no fueron votadas desde el extranjero, sino por electores residentes en territorio nacional. Toda vez que la legislación prevé que las diputaciones se votan exclusivamente en territorio nacional, el vínculo que debe unir a representantes y representados está fracturado. Convendría pensar en una opción en la que las candidaturas fueran directamente votadas por quienes residen fuera de las fronteras nacionales.

---

<sup>8</sup>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1076/2021, 2021.

<sup>9</sup>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-0021/2021 y acumulado, 2021.

## V. REVISANDO LA REFORMA ELECTORAL

A la luz del balance arriba señalado es posible hacer una revisión de los principales cambios al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, consignados en la reforma electoral aprobada a finales de 2022, que no ha completado el proceso para su publicación formal.<sup>10</sup>

- *Inscripción al padrón.* Respecto a los mexicanos residentes en el extranjero que quieran registrarse en el padrón electoral, el artículo 135 reformado indica que “será suficiente la presentación del pasaporte y el registro de firma y huellas dactilares en las oficinas correspondientes o en la plataforma dispuesta para tal efecto”.

Si bien es de celebrar que el empadronamiento pueda realizarse en forma remota, preocupa que sea suficiente un pasaporte. Habrá que estar seguros de la total compatibilidad entre las bases de datos del Registro Federal de Electores y las de Pasaportes, para poder detectar cualquier intento de registrarse de manera duplicada en el padrón electoral.

- *Listado Nominal de Electores.* La solicitud de inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero ocurrirá del 1º de septiembre al 15 de diciembre. A pesar de que los diagnósticos sobre el voto extraterritorial mexicano<sup>11</sup> han recomendado ampliar este plazo, el Legislador optó por mantenerlo en sus términos.

De hecho, desde que se implementaron modalidades electrónicas para el registro en el Listado, el INE ha podido ampliar los plazos hasta el mes de marzo. El hecho de que la reforma insista en cerrar el plazo de inscripción el 15 de diciembre impide mejores avances en la participación electoral.

---

<sup>10</sup> Minuta Con proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional.

<sup>11</sup> Instituto Nacional Electoral, Libro Blanco sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, 2006

Si bien antes para solicitar la inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero era menester contar con Credencial para Votar, el artículo 334 reformado aligera esa disposición.

*Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su matrícula consular o pasaporte emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, o su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.<sup>12</sup>*

Toda vez que la ciudadanía residente en el extranjero podrá votar a través del internet o en forma postal, esta modalidad abre posibilidades que requieren mayor discusión. En la práctica, personas sin credencial podrían no sólo registrarse, sino en la práctica ejercer el sufragio.

Habría que valorar la constitucionalidad del dispositivo arriba señalado, toda vez que la fracción V, apartado B del artículo 41 constitucional señalan como atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral “El padrón y la lista de electores”, pero para el artículo 334 de ley electoral reformada basta con instrumentos expedidos por la Cancillería.

Es de destacar que la reforma aprobada permite la inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero por vía remota. Es necesario que el INE tenga la seguridad que quien se está inscribiendo es realmente la persona, toda vez que quienes se inscriban en el listado foráneo dejarán de aparecer en el que corresponde a su distrito electoral. La LEGIPE reformada sugiere que esa verificación se realice mediante la confirmación del “nombre de la persona progenitora” de la o el ciudadano solicitante. Sería deseable que la Comisión Nacional de Vigilancia pudiera solicitar controles adicionales, toda vez que el nombre del padre o madre pudiera ser una medida de control insuficiente.

---

<sup>12</sup> Artículo 333 de la Minuta Con proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional.

- *Emisión del sufragio.* Para las elecciones locales de 2023, el INE consideró una prueba piloto para el voto presencial: implementar dispositivos para el voto electrónico en los consulados seleccionados. Es decir, el sufragio se ejercerá en forma personalísima, pero a través de medios electrónicos.

La reforma aprobada no aprovecha el resultado de este pilotaje, pues indica que las modalidades serán “por correo”, “por vía electrónica” o “mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en embajadas o consulados”. Con ello se cierra la posibilidad del voto presencial, pero a través de internet.

Sería deseable que la propia LEGIPE explicara quiénes serán los funcionarios de casilla que acompañen al voto extraterritorial mexicano.

En cuanto a la modalidad electrónica, hubiera sido deseable que la propia Ley exigiera el cumplimiento de determinados principios o valores. La Ley no aclara si el voto electrónico foráneo ocupará el sistema que actualmente usa el INE para recibir los sufragios extraterritoriales, o si bien debe acogerse al Transitorio Vigésimo Segundo de la Reforma que crea una Comisión de Estudio sobre voto electrónico que entregará resultados en cinco años. Aún más preocupante resulta el hecho de que esta disposición transitoria expresamente prohíbe la investigación en la materia por parte de INE y OPLEs.

- *Representación.* El nuevo artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma la acción afirmativa mandatada por el TEPJF y obliga a los partidos políticos a hacer por lo menos 25 postulaciones de distintos grupos sociales, incluyendo personas con discapacidad, personas con discapacidad y personas residentes en el extranjero.

Expresamente, el articulado del artículo 11 establece que estas postulaciones pueden hacerse en “cualquier distrito electoral federal”, con lo que un partido podría designar candidaturas migrantes exclusivamente en los distritos que considerara perdedores, o con pocas posibilidades de triunfo.

Las autoridades electorales difícilmente podrán perfeccionar esta acción afirmativa consignada en la LEGIPE, toda vez que el nuevo articulado expresamente señala que

*es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos [...].*<sup>13</sup>

- *Promoción.* Es claro que el problema principal del voto en el extranjero es el de la baja participación. Los esquemas de promoción implementados al momento han sido insuficientes para motivar a la población y explicar las modalidades para hacerlo.

Hubiera sido deseable que la reforma creara obligaciones de promoción, tanto para el Instituto Nacional Electoral, como para los institutos electorales en los estados. Asimismo, considerando el espíritu de eficiencia que subyace a la reforma, resultaría conveniente generar obligaciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores para coadyuvar con instalaciones en las tareas de promoción.

- *Educación cívica.* En territorio nacional se realizan constantemente tareas de educación cívica, a cargo del INE. Éstas contribuyen a reforzar las capacidades ciudadanas de las personas y, en suma, su compromiso con el ejercicio del voto y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

Desde la implementación de Libro Sexto del COFIPE en 2005, los modelos de votación en el extranjero han sido omisos en generar obligaciones a las autoridades, en cuanto a la educación cívica para quienes residen en el exterior. La reforma electoral acordada en 2022 sigue sin atender esa situación.

---

<sup>13</sup> Artículo 11 de la Minuta con Proyecto de 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 se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 Constitución. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 15 de diciembre de 2022.

## VI. CONCLUSIONES

En materia de voto en el extranjero, la reforma electoral acordada en 2022 es prometedora porque emana del primer Congreso en que hubo una auténtica representación migrante.

El modelo mexicano de voto extraterritorial ha logrado generar elecciones seguras y confiables, a pesar de que la ciudadanía sufraga desde más allá de las fronteras. Los procesos federales y locales desarrollados de 2006 a la fecha han puesto de manifiesto que el sufragio foráneo es tan auténtico como el que se emite en territorio nacional. En contrapartida, se ha puesto de relieve también la insuficiencia del modelo para lograr altas tasas de participación o una representación adecuada de la diáspora mexicana.

La reforma acordada en 2022 no resuelve el problema de fondo. Las y los migrantes no cuentan con una representación adecuada porque los diputados migrantes no son electos directamente por la ciudadanía en el exterior. Es menester llevar a cabo una reforma constitucional para posibilitar que existan escaños reservados para la representación de la diáspora.

Lo que sí hace la modificación legal propuesta es retomar demandas específicas de algunas comunidades en el exterior e incorporarlas a la norma. Tal es el caso de la inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero que, a partir de la reforma, será posible con la presentación de matrícula consular o pasaporte. La reforma no resuelve cómo podrá el INE garantizar que las personas específicas que les presenten estos instrumentos estén inscritas en el padrón electoral y tengan sus derechos político electorales completos. Es indispensable que la regulación y los acuerdos de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores resuelvan esa disyuntiva.

Preocupa que se relajen requisitos para la inscripción al padrón electoral para quienes presenten pasaporte como identificación. Nuevamente, es necesario garantizar que se trate de la misma persona y que no se comprometa la atribución que constitucionalmente tiene el INE de mantener íntegro el padrón electoral nacional.

La educación cívica y la promoción del voto son dos desafíos que deja pendiente el modelo de voto foráneo previo a la reforma 2022. Esta última no resuelve esos tópicos, ni genera obligaciones al INE o a los institutos electorales locales. En el país que tiene la segunda diáspora más grande del mundo, es menester que todas las componentes del sistema electoral de territorio nacional tengan un paralelismo aplicado a las y los nacionales viviendo fuera del país. La reforma 2022 deja pasar esa oportunidad.



## XIX. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA REELECCIÓN

Diego FORCADA GALLARDO<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

En el marco de los temas que se presentan como prioritarios en la reciente reforma legal en materia electoral, la reelección consecutiva parece no ser el más polémico. Sin embargo, ello no implica que se encuentre debidamente atendido por la propuesta de ley. Desde su reincorporación al entramado constitucional en 2014,<sup>2</sup> la reelección se presentó como un elemento que pretendía fortalecer los mecanismos de representación política<sup>3</sup> y cuyos resultados todavía siguen sin ser evidentes. Esto se debe, en parte, a la manera en que se legisló; la reforma se limitó a permitir la reelección para los cargos legislativos federales y locales, y dio pauta para que las entidades del país legislaran sobre esta modalidad para los cargos municipales. Sin embargo, este procedimiento constitucional no tuvo una secuencia en el procedimiento legislativo federal,<sup>4</sup> con normatividad que desarrollara los

---

<sup>1</sup> Diego Forcada Gallardo es politólogo por el CIDE y maestro en administración pública por Columbia University y London School of Economics. Actualmente es estudiante de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5316-6202>

<sup>2</sup> A los artículos 35, fracción II, 59, 115, fracción I; 116, fracción II y 122, fracción II y VI de la (CPEUM).

<sup>3</sup> De acuerdo con la exposición de motivos que sustentó la reforma, “la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su cargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.” Véase *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral*, Cámara de Senadores, 2 de diciembre de 2013, disponible en [https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/dictamen\\_reforma\\_Politica.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf)

<sup>4</sup> Cabe precisar que los congresos locales sí han emitido las normas regulatorias de la citada reforma constitucional, fijando las reglas aplicables a la elección consecutiva tanto para diputaciones locales como para integrantes de ayuntamientos. Es importante destacar que, en ejercicio de su autonomía derivada de nuestro modelo de Estado federal, cada entidad federativa ha establecido diversos criterios sobre la materia, que aplican exclusivamente a la elección consecutiva en sus respectivos ámbitos locales.

alcances de la reelección y su integración con el entramado jurídico electoral preexistente.

Con el reciente dictamen en vías de aprobación, los legisladores tuvieron una nueva oportunidad para plasmar un modelo que consolidara a la reelección como una opción real de rendición de cuentas y profesionalización del trabajo legislativo, ¿qué tanto se avanzó? El objetivo de este documento es analizar los alcances de la inminente reforma legal, así como los temas que seguirán representando retos administrativos para futuros procesos electorales. El texto se divide en dos apartados: 1) el estado de la regulación de la reelección consecutiva a nivel federal y 2) el análisis de la minuta de decreto en esa materia.

## II. ESTADO ACTUAL DE LA REGULACIÓN

Los límites a la reelección legislativa formaron parte del conjunto de características que hacían del sistema presidencial mexicano un caso atípico en la regularidad democrática, pues hasta 2013, junto a Costa Rica, era el único régimen presidencial en el mundo que prohibía la reelección inmediata de sus legisladores.<sup>5</sup> La reforma político electoral de 2014 modificó este panorama al modificar el principio de no reelección, que había dominado la dinámica política durante la construcción institucional de México.<sup>6</sup> Después de 81 años de prohibición, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) estableció que tanto los legisladores federales como locales pueden reelegirse de manera consecutiva hasta por cuatro periodos y abrió la posibilidad para que los miembros de los ayuntamientos lo hagan también.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Dworak, Fernando R., “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica – Cámara de Diputados, 2003, p. 157.

<sup>6</sup> Originalmente esta prohibición estaba dirigida al Ejecutivo, pero se extendió a todos los cargos públicos en 1933.

<sup>7</sup> Específicamente, se reformaron los artículos 35, fracción II, 59, 115, fracción I; 116, fracción II y 122, fracción II y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sobre los miembros de los ayuntamientos, la reforma facultó a los congresos locales para que, en ejercicio de su autonomía, determinaran la procedencia de la elección consecutiva en sus constituciones para estos órganos de gobierno.

Esta modalidad quedó plasmada en los artículos 59, 115, 116 de la CPEUM,<sup>8</sup> como una posibilidad para los legisladores federales (senadurías y diputaciones), las diputaciones locales y los cargos municipales, en los siguientes términos:

**Artículo 59.**

*Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. **La postulación podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.***

**Artículo 115.**

[...]

*Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. **La postulación podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.***

**Artículo 116.**

[...]

*Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. **La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.***

[Énfasis añadido]

Estas disposiciones regularon los tiempos máximos de permanencia en los distintos cargos, el inicio de su aplicación<sup>9</sup> y establecieron una limitación homogénea sobre la vía en que los servidores públicos pueden acceder a esta opción para continuar en sus cargos, esto es: “[l]a postulación podrá ser realizada

---

<sup>8</sup> El artículo 122 también hace referencia a la reelección consecutiva, específicamente del Congreso de la Ciudad de México.

<sup>9</sup> Esto se realizó mediante los artículos transitorios Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Tercero, Décimo Cuarto y Décimo Quinto del decreto de reforma.

por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. Es decir, la única regla sobre la reelección consecutiva que establecieron los legisladores dejó intacto el control de los partidos políticos sobre las candidaturas a la reelección.

Por lo demás, la reforma no estuvo acompañada de los elementos que permitieran trazar una ruta de cómo implementar la nueva figura.<sup>10</sup> La modificación constitucional del 2014 quedó incompleta porque el Congreso no desarrolló las normas secundarias que permitieran articularla con el marco legal preexistente; es decir, sobre un marco jurídico construido a partir de un legado que tuvo como lema “sufragio efectivo, no reelección”. Por ejemplo, un dilema relevante es el relativo a la separación del cargo, por lo que el modelo encuentra una de sus principales tensiones con los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad para garantizar un piso parejo en las elecciones.

De acuerdo con las sentencias relevantes en esta materia, los límites que la Sala Superior del TEPJF ha impuesto en el actuar de los funcionarios se encuentran enmarcados en la no utilización de recursos públicos o de las posibilidades o prerrogativas inherentes al cargo para tratar de influir en el voto ciudadano para afectar la equidad en la contienda. “El sufragio activo debe sustentarse no sólo en condiciones de libertad, sino que su ejercicio debe realizarse con pleno conocimiento de las propuestas políticas que al efecto emitan los candidatos como los partidos políticos”.<sup>11</sup> Para que esto sea posible, la equidad de la contienda tiene un papel fundamental pues sólo puede alcanzarse si todos los actores políticos tienen las mismas oportunidades de difundir sus propuestas en los medios de comunicación y la certeza de que nadie intentará posicionar su imagen al margen del proceso electoral para influir en el ánimo del elector. Cualquier desvío o

---

<sup>10</sup> El Congreso de la Unión tenía la obligación de aprobar en tiempo y forma una ley reglamentaria que desarrollara el contenido y las modalidades para el ejercicio de la reelección consecutiva. A más de 5 años de su promulgación, seguimos sin contar con este instrumento jurídico.

<sup>11</sup> Mendoza Elvira, Gabriel, “Intervención de funcionarios públicos en procesos electorales. La construcción y materialización del artículo 134 constitucional. Comentarios a la sentencia SUP-RAP-75/2010”, en *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2001)*, coords. Marco Antonio Zavala Arredondo y Fernando Zertuche Muñoz, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, pp. 226-227.

susplicacia en este principio llevará consigo litigios y podría minar la confianza en todo el proceso.

En este contexto, ante la ausencia de una ley secundaria, en 2020 el INE emitió lineamientos para regular el primer ejercicio de reelección de diputaciones federales en 2021. El Instituto consideró indispensable emitir un instrumento jurídico que posibilitara la materialización de la reelección consecutiva, en armonía con los principios y reglas previstas en el sistema electoral para la renovación de los poderes, y compatibles con los derechos, obligaciones y prohibiciones tendentes a garantizar el principio de equidad en la contienda electoral.<sup>12</sup>

En estos lineamientos se determinó que los legisladores federales no debían separarse del cargo para poder contender por la reelección consecutiva, pero se impusieron diversos requisitos para este fin: no dejar de acudir a las sesiones o reuniones legislativas para realizar actos de campaña, ni utilizar los recursos públicos asociados al ejercicio de su cargo con fines electorales. También se prohibió la promesa o condicionamiento de programas sociales, servicios o trámites, y les obligó a reportar periódicamente un calendario de actividades proselitistas para ser verificadas por el INE.

Otro aspecto relevante en este proceso, asociado con la rendición de cuentas, es que los legisladores debían presentar su candidatura en el mismo distrito o circunscripción por el que contendieron inicialmente. Si así lo decidían, podían ser postulados por un principio distinto por el que fueron electos (mayoría relativa o representación proporcional), mientras cumplan con el requisito de residencia de seis meses, previsto en el artículo 55 constitucional.<sup>13</sup> Como se mencionó anteriormente, también por disposición constitucional, debían ser postulados por el mismo partido o por alguno de los que integraron la coalición por

---

<sup>12</sup> Acuerdo INE/CG635/2020, modificado en algunas partes por la sentencia de la Sala Superior de la Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con el número de expediente SUP-JDC-10257/2020.

<sup>13</sup> Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

la que fueron electos, salvo que el partido haya perdido su registro, o bien, si perdieron o renunciaron a su militancia antes de la mitad de su mandato.<sup>14</sup>

Adicionalmente, con el propósito de fortalecer las actividades de supervisión y fiscalización de las actividades de los legisladores que busquen ser electos de manera consecutiva, el INE estableció la obligación de los interesados a presentar una carta de intención, y su decisión de ajustarse a las previsiones normativas. Con esta información la autoridad electoral podría solicitar directamente a los grupos parlamentarios los montos de las asignaciones de recursos y subvenciones a las diputadas y los diputados en búsqueda de conservar su curul.

Con estas reglas se llevó a cabo el primer proceso de renovación de la Cámara de Diputados, con la posibilidad de que sus integrantes contendieran por la reelección. Con base en la información del INE, sólo 224 (44.8%) de las 500 diputaciones intentaron reelegirse; de este universo, 151 (67.4%) consiguieron con éxito retener su curul para permanecer en la siguiente legislatura.

### III. REFORMA LEGAL 2022

La reforma en curso, cuya aprobación es inminente, inserta finalmente un capítulo (integrado por cinco artículos) sobre la elección consecutiva a la LGIPE intentando llenar el vacío legal que se analizó anteriormente. Sin embargo, a bote pronto, su contenido difícilmente pueda ser considerado como un elemento que fortalezca esta figura con miras a los próximos procesos electorales. A continuación, se detallan los elementos más “interesantes” de la propuesta de reforma –ya sea por su inclusión o por su ausencia–:

El primer elemento que debe llamar la atención es el artículo 272Bis, fracción 1, que señala que “[es] derecho de las personas Senadoras y Diputadas Federales optar por la elección consecutiva, en los términos que establece la Constitución y esta Ley”. En este aspecto, se está definiendo a la reelección como un derecho, sobrepasando la redacción del artículo 59 constitucional, que la describe como una

---

<sup>14</sup> Se entenderá para estos efectos toda renuncia a la militancia presentada antes del 28 de febrero de 2020.

posibilidad que tienen los legisladores por un determinado número de periodos consecutivos.

En este aspecto, es relevante enfatizar lo señalado por la Comisión de Venecia en el sentido de que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección.<sup>15</sup> Es decir, el derecho a ser votado no constituye, por sí mismo, el derecho a acceder al cargo por el que se está conteniendo. El funcionario que ya ocupa un puesto público y que puede reelegirse, se encuentra supeditado a la voluntad popular; el derecho a ser votado es una posibilidad de contender para ser reelecto, pues el acceso a los cargos públicos y su renovación, solamente se actualiza a través del voto popular.<sup>16</sup>

En segundo lugar, es importante señalar que la ley replica el candado constitucional que vincula de manera exclusiva a las candidaturas que busquen la reelección con los partidos políticos (o miembros de la coalición) que los postularon en la ocasión anterior. No obstante, existe un elemento novedoso que vuelve aún más fuerte el control de los partidos políticos sobre las personas interesadas la reelección. El artículo 272 Ter, fracción 3, incluye textualmente a los candidatos que fueron postulados sin haber sido militantes del partido o los partidos que lo llevaron al Congreso. Esto elimina por completo cualquier disidencia o posibilidad del ejercicio de liderazgos legislativos fuera del control de las élites partidistas correspondientes.

En tercer lugar, el artículo 272 Quinquies, fracción 1, determina que la reelección consecutiva es una potestad de las personas legisladores electas por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.<sup>17</sup> Lo controvertido en este artículo se encuentra en la fracción 3, que señala lo siguiente: “[q]uienes decidan contender por la elección consecutiva por el mismo principio, podrán hacerlo por un distrito o circunscripción diverso, cumpliendo el requisito de residencia”. Los beneficios de la reelección están asociados el fortalecimiento del

---

<sup>15</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), “Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes”, Estudio núm. 908, 2017, p. 19.

<sup>16</sup> Sánchez Morales, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*, Tirant lo blanch, México, 2018, pp. 31 y 32.

<sup>17</sup> Sobre los plurinominales, sólo podrán ser postulados por el partido político que los postulo en la ocasión anterior.

vínculo entre los legisladores y la ciudadanía, en un marco de responsabilidad e incentivo para el cumplimiento de las promesas formuladas durante las campañas electorales. Al permitir que los legisladores —en particular los de mayoría relativa— contiendan por un distrito distinto al que fueron elegidos anteriormente, borra completamente este mecanismo de rendición de cuentas. La “conexión electoral” se fortalece en la medida en que los votantes tienen el interés y la oportunidad de analizar las acciones de sus representantes y estos tienen incentivos a cumplir sus promesas para continuar en el cargo. De otra manera, la reelección estaría operando en el vacío, al constituirse como ficción mecánica para que los políticos mantengan sus posiciones, sin realmente someterse a un escrutinio sobre su desempeño.

Finalmente, sorprende la ausencia de una determinación explícita sobre si los legisladores deben o no separarse del cargo para contender por la reelección, así como las obligaciones y parámetros asociados a cada una de las opciones. En este aspecto, es evidente que el Congreso mantuvo una laguna legal que tendrá que ser solventada en su momento por la autoridad electoral, a través de lineamientos específicos.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Conforme al diseño constitucional, la reelección consecutiva aplicó ya en la renovación de todos los congresos locales, así como en la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados.<sup>18</sup> Para el Congreso federal se estableció que los legisladores electos en 2018 podrían hacer efectiva su reelección en 2021. En cambio, a nivel local, correspondió a cada entidad regular la entrada en vigor de la medida.<sup>19</sup> La mayoría de las legislaturas locales (las excepciones fueron Ciudad de México y Puebla) establecieron que esta posibilidad estaría abierta para los congresistas electos en 2015, permitiendo que contendieran por la reelección a partir de 2018.

---

<sup>18</sup> En el caso del Senado, las y los senadores podrán contender por la reelección en el proceso electoral de 2024.

<sup>19</sup> La CPEUM, en los artículos transitorios de la reforma dejó a consideración de cada entidad federativa decidir el momento de entrada en vigor de la reelección consecutiva.



En 2024, la reelección consecutiva tendrá nuevamente un papel relevante en las estrategias partidistas y en el futuro de las carreras políticas de las 1,652 persona legisladores que tendrán la oportunidad de reelegirse en todo el país (128 senadores, 500 diputaciones federales y 1,024 diputaciones en los congresos locales de todas las entidades, con excepción de Coahuila, Quintana Roo y Tamaulipas).<sup>20</sup> Por la magnitud de este universo, es preocupante que una reforma que fue tan “esperada” —no sólo en términos del tiempo, sino por sus implicaciones en el sistema representativo— sigan sin contar con reglas claras para su aplicación.

Todavía es muy pronto para hacer un balance sobre los efectos que tendrá este dictamen de ley, pero es claro que no abarca todos los temas pendientes en esta materia. Lo que sí es seguro es que el INE y el TEPJF tendrán que emitir lineamientos y criterios sobre la marcha, respectivamente, para encauzar las próximas elecciones que se proyectan como las más grandes y complejas de que se han organizado en el país.

---

<sup>20</sup> Cálculo propio basado en las elecciones que se llevarán a cabo en 2024 y el tamaño de los congresos locales respectivos.

## VI. FEDERALISMO ELECTORAL

## XX. ¿ADIÓS A LAS ELECCIONES AUTÉNTICAS?<sup>1</sup>

Paula RAMÍREZ HÖHNE<sup>2</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Es muy probable que los primeros días de febrero de 2023 el Senado de la república apruebe las reformas a las leyes electorales nacionales que fueron avaladas por una mayoría legislativa en la Cámara de diputados en diciembre del año pasado.

El conjunto de reformas a las leyes que rigen el sistema electoral mexicano, conocido como *Plan B*, modificó decenas de artículos de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), de Partidos Políticos (LGPP), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de abrogar la Ley del Sistema de Medios de Impugnación para sustituirla por una nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Previamente, como parte de este paquete de reformas, fue aprobada y publicada una reforma a la Ley General de Comunicación Social.

No propongo aquí ni hipótesis ni conjetura. No es un “riesgo”, es una certeza, una consecuencia inevitable: si la reforma electoral es por fin votada en los siguientes días por la mayoría en el Senado, México dejará de tener la capacidad para organizar elecciones limpias, posibilitar el voto libre, secreto y por tanto, no podrá garantizar la autenticidad del sufragio.

El cúmulo de reformas tienen un impacto diferenciado en las distintas autoridades que forman parte del sistema electoral mexicano, pero, al tratarse de un *sistema*, los cambios impactan de muchas maneras al conjunto de instituciones administrativas, judiciales, nacionales y locales. No es posible comprender, por ejemplo, el daño a las elecciones y autoridades locales sin conocer la afectación de las reformas al Instituto Nacional Electoral (INE), a sus capacidades técnicas y a

---

<sup>1</sup> Agradezco la discusión, análisis y colaboración para la elaboración de este texto, a Eduardo Encarnación González.

<sup>2</sup> Paula Ramírez es Maestra Graduate Faculty for Political and Social Sciences of the New School University. Actualmente es Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8181-5839>

sus facultades. En el ámbito administrativo, el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) tienen funciones plenas y exclusivas, y otras coordinadas e interdependientes. Toda afectación al INE, tiene un inevitable impacto directo en las elecciones locales que organizan los OPLE, y viceversa.

Las reformas al conjunto de normas electorales de nuestro país plantean profundas modificaciones en cinco principales frentes:

1. **Estructuras (profesionalización y especialización).** Disminuyen y debilitan las estructuras y capacidades técnicas de las autoridades electorales administrativas (INE y OPLE) y judiciales (TEPJF<sup>3</sup>).
2. **Facultades.** Limitan las facultades de interpretación, sancionatorias y reglamentarias de las autoridades electorales administrativas (INE y OPLE) y judiciales (TEPJF).
3. **Procedimientos.** Menguan y simplifican los procedimientos que garantizan certeza y limpieza a la organización electoral, sacrificando las condiciones de imparcialidad y el voto libre universal.
4. **Competencia política.** Rebajan las sanciones a los partidos políticos, lo cual abre huecos importantes para preservar las condiciones de equidad en la competencia política, y de imparcialidad en el uso de la propaganda gubernamental. Flexibilizan las reglas que impiden burlar la ley y obtener ventajas indebidas por el empleo de recursos públicos.
5. **Derechos.** Ponen en riesgo el derecho fundamental de la ciudadanía a elegir genuinamente a sus gobernantes y representantes de manera pacífica; lesionan los derechos ya reconocidos de representación política de grupos

---

<sup>3</sup> Aunque el presente documento está enfocado a desarrollar las implicaciones que las reformas tienen en el ámbito administrativo electoral, es importante mencionar que el principal cambio que propone la iniciativa a la estructura orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la supresión de la Sala Regional Especializada y la creación de la Sección Resolutora dependiente de la Sala Superior, integrada por tres magistraturas de dicho órgano con periodos rotativos y competencia para resolver los procedimientos especiales sancionadores instruidos por los órganos centrales del INE; en tanto que las Salas Regionales resolverían los procedimientos federales de órgano distrital y órgano local en el ámbito de su jurisdicción (artículo 176 LOPJF). Por su parte, los tribunales locales de la materia no fueron afectados en su estructura, sin embargo, la reforma les impuso el límite a las percepciones económicas que está previsto para todo el funcionariado electoral y se incluyó en el texto legal que su trabajo no puede considerarse especializado.

históricamente excluidos; violentan derechos laborales adquiridos de cientos de funcionarias y funcionarios profesionales.

Como resultado de la afectación al sistema electoral en todos esos frentes, el impacto general del llamado *Plan B* es la falta de certeza en el ejercicio del derecho fundamental al sufragio auténtico, condición de toda democracia. En específico, la reforma tiene, entre otros, los siguientes efectos principales.

## II. IMPACTO EN LAS ESTRUCTURAS OPERATIVAS DEL INE Y LOS OPL: DESAFÍO A DÉCADAS DE CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL PROFESIONAL Y ESPECIALIZADA

### *I. Estructura central y desconcentrada del INE*

Las nuevas normas reducen y minan las capacidades técnicas sustantivas de las autoridades electorales al disminuir dramáticamente sus estructuras profesionales, técnicas y operativas. En el INE recorta su estructura operativa central, elimina y fusiona áreas sustantivas completas; disminuye las facultades de la Secretaría Ejecutiva; desaparece a la Junta General Ejecutiva, que es el órgano técnico, colegiado y multidisciplinario que conduce las principales funciones del Instituto; y, lo más grave, reduce su estructura desconcentrada local y desaparece la distrital permanente.

Los órganos distritales que desaparecen, conformados por miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), son responsables de la integración e instalación de las casillas para cualquier elección que se realice en México, lo cual supone el reclutamiento y capacitación de millones de ciudadanas y ciudadanos en cada rincón del territorio nacional; se encargan de la logística electoral y de hacer el cómputo de los votos de las elecciones federales; son responsables de integrar y coordinar los consejos distritales, que son los órganos ciudadanos que conducen y vigilan cada paso de la elección y en donde participan los partidos políticos; ejecutan diversas actividades de educación cívica; supervisan los procesos de actualización y depuración del padrón electoral, y coordinan el funcionamiento de los 900 módulos de atención ciudadana en donde las y los ciudadanos mexicanos hemos podido tramitar de manera gratuita nuestra credencial de elector, que es el documento de identidad oficial con mayor cobertura y seguridad en México. 120 mil personas son

atendidas diariamente en los módulos del INE, en donde se entregan, cada día, más de 56 mil credenciales de elector.

Al no contar con estructura profesional y permanente en los 300 distritos del país, esas funciones sustantivas a cargo de las juntas distritales del INE, muchas de ellas permanentes, se verán directamente afectadas: se perderán o desnaturalizarán los órganos ciudadanos que vigilan el desarrollo de los comicios federales y que han producido la necesaria confianza en las elecciones mexicanas en los últimos 30 años; se perderá el profesionalismo y la experiencia de un funcionariado público altamente especializado, que no estará esperando ser contratado cada tres años que haya elecciones. Esas personas buscarán otros empleos, dejarán de capacitarse en la compleja materia electoral, de ser evaluadas en su desempeño. su talento, formación y experiencia se habrá perdido. Es importante señalarlo: este cambio legal des-profesionaliza el aspecto técnico del trabajo y, al mismo tiempo, des-ciudadaniza la vigilancia de la propia elección.

En números, aproximadamente 2,175 de 2,571 miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del INE<sup>4</sup> (casi el 85%), uno de los servicios civiles de carrera mejor calificados de nuestro país, serán despedidos y dejarán de realizar las funciones estatales que garantizan los principios constitucionales que rigen la función electoral: certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y máxima publicidad. Pero la afectación va más allá del SPEN, pues para desempeñar sus funciones, las juntas locales y distritales del INE requieren de personal administrativo, que también perderá su empleo.

## *II. Posibles inconstitucionalidades*

Los cambios a la estructura de los órganos centrales y desconcentrados del INE perfilan las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación al deber de motivación reforzada.** Si bien el congreso federal tiene la facultad de modificar las leyes que rigen la organización interna del INE, dichos cambios deben estar sujetos a un estándar de motivación

---

<sup>4</sup> Versión estenográfica de la conferencia de prensa Instituto Nacional Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2022/12/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-instituto-nacional-electoral/>

reforzada, pues inciden directamente en la autonomía del INE. El decreto de reforma carece de razones con las que justifique que los cambios legales garantizan el cumplimiento de las funciones encomendadas a la autoridad electoral, pues solo se basa en razones financieras de ahorro y austeridad presupuestaria.

- **Violación a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.** Las modificaciones a la estructura del INE rebasan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, porque ponen en riesgo el cumplimiento de sus funciones.
- **Transgresión al principio de profesionalización.** La reducción de casi 85% de los miembros del SPEN viola el principio de profesionalización y especialización previsto en el artículo 41 de la Constitución General, poniendo en riesgo la autenticidad del sufragio y la certeza de los resultados electorales.
- **Violación a la autonomía constitucional del INE.** En su conjunto, los cambios desproporcionados a las estructuras centrales y desconcentradas del INE, que imposibilitan la función electoral profesional y especializada, y que carecen de argumentos que justifiquen y garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función electoral, vulneran la autonomía del INE porque ponen en riesgo el desarrollo de sus funciones sustantivas.

### *III. Estructura central y desconcentrada de los OPLE*

La reforma también toca a los institutos electorales locales de todo el país al comprimir su estructura central a dos únicas áreas ejecutivas<sup>5</sup>: una que se encargaría de la organización, capacitación electoral y educación cívica; y la otra de administración, prerrogativas y asuntos jurídicos. La reforma no contempla en estas estructuras la existencia de áreas que cumplen funciones legales como igualdad de

---

<sup>5</sup> El texto de la reforma señala: “Los organismos públicos locales contarán con un órgano superior de dirección, que estará auxiliado, a nivel central, de una estructura máxima dividida en dos áreas:

- Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y
- Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos.” (Artículo 99, párrafo 3 de la LEGIPE)

género, transparencia, o participación ciudadana. No obstante, todos los OPLE del país ejercen funciones legales para organizar mecanismos de participación democrática directa a nivel local; incluso muchos de ellos llevan en su nombre la encomienda de una de sus principales funciones: la participación ciudadana.

Los cambios legales impactan de igual manera a las estructuras desconcentradas de los OPLE: reducen las temporales y extinguen las permanentes. De manera explícita, el nuevo texto legal desaparece las estructuras de aquellos OPLE que tienen oficinas permanentes en los municipios y/o distritos<sup>6</sup>. Se trata de cinco entidades<sup>7</sup> en donde los OPLE tendrían que despedir a decenas de profesionales y dismantelar sus estructuras desplegadas en su territorio estatal.

En cuanto a las estructuras desconcentradas temporales de los OPL, de acuerdo con el texto de la reforma, durante proceso electoral, los institutos locales podrán instalar órganos distritales y municipales con un máximo de tres consejeras y consejeros, y sólo excepcionalmente estos órganos podrán integrarse por cinco personas consejeras.

La estructura orgánica de los OPLE, así como el tamaño de sus consejos distritales y municipales temporales o permanentes está definido en las leyes electorales locales con base en distintos criterios: población, geografía, cargos en contienda, entre otras cuestiones competencia del ámbito local. En Jalisco, por poner un ejemplo, el Código Electoral local señala que los consejos distritales se integrarán por siete personas, y los órganos municipales con cinco o siete consejeras y consejeros, según su tamaño<sup>8</sup>.

Los consejos distritales y municipales

tienen responsabilidades sustantivas para la preparación, desarrollo y vigilancia de la contienda, tales como la realización de los cómputos, la expedición y entrega de constancias de mayoría, la capacitación para la observación electoral, además de

---

<sup>6</sup> El artículo 99, párrafo 4 de la LGIPE dispone: “Los Organismos Públicos Locales no contarán con estructura municipal o distrital permanente. Durante los procesos electorales, podrán instalar órganos municipales o distritales integrados por un máximo de tres personas consejeras electorales. El órgano de dirección superior determinará en qué casos se justificará ampliar dicha integración, de manera excepcional, hasta cinco personas consejeras electorales.”

<sup>7</sup> Ciudad de México, Guanajuato, Colima, Chihuahua (con una oficina municipal) y Baja California (con una oficina regional)

<sup>8</sup> Artículos 146, 147, 148 y 149 del Código Electoral del Estado de Jalisco.



su permanente intervención en los asuntos de la elección circunscritos al ámbito territorial de su competencia. La existencia de estos órganos colegiados posibilita la vigilancia rigurosa y permanente de la ciudadanía y de los partidos políticos en el proceso electoral en el que participan<sup>9</sup>.

Reducir y restringir a un número fijo de integrantes a los órganos colegiados ciudadanos que conducen las elecciones locales, no sólo vulnera las funciones de control y vigilancia que éstos realizan, sino que desconoce la realidad demográfica, geográfica y política de las distintas regiones de nuestro país.

Las reformas aprobadas a las leyes electorales impactan de manera diferente a los distintos OPLE del país, pues el tamaño de las instituciones electorales locales, sus funciones y estructura orgánica, sus atribuciones locales, sus condiciones laborales y su territorio es distinto en cada lugar, dado que responden a las realidades particulares de cada región. Pero en todos los casos, con la intervención a las estructuras de los OPL, además de transgredir el régimen federal del Estado mexicano, se violenta la autonomía constitucional de las autoridades electorales locales, el desempeño de sus funciones sustantivas y se les constriñe a una homogeneidad tan imposible como indeseable.

#### *IV. Posibles inconstitucionalidades*

Los cambios a la estructura de los órganos centrales y desconcentrados de los OPLE pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Invasión de la esfera competencial estatal.** La atribución de definir la estructura orgánica mínima de las autoridades electorales locales, tanto en el ámbito administrativo como judicial, está reservada exclusivamente a los congresos estatales. De acuerdo con el artículo 116 constitucional, el Congreso de la Unión carece de atribuciones para legislar en materia de organización interna de los OPLE. Por ello, las reformas a las estructuras de las autoridades electorales locales violan la libertad de configuración

---

<sup>9</sup> Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (AIEEF). *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la República; un planteamiento desde los Organismos Públicos Locales Electorales*. Pp. 19 y 20. agosto de 2022

normativa que el régimen federal constitucional mexicano garantiza a las entidades (los congresos locales).

- **Vulneración a la autonomía constitucional de los OPLE.** La imposición de reglas para la organización interna de los OPLE, violenta su autonomía reconocida y garantizada en el Art. 116 constitucional. Con dicha imposición, los OPLE quedan impedidos para definir la estructura orgánica permanente o temporal, tanto a nivel central como desconcentrada, que les permita cumplir con las funciones legales que tienen encomendadas, así como con los principios constitucionales que rigen la función electoral: certeza, independencia, objetividad, legalidad y máxima publicidad.
- **Eliminación de áreas que cumplen funciones sustantivas específicas.** El artículo 41, fracción V, apartado C, de la Constitución federal señala que corresponde a los OPLES la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; sin embargo, las reformas a la LGIPE excluyen de la estructura “máxima” de los OPLE, un área de participación ciudadana, y tampoco se prevé un área de igualdad sustantiva, necesaria para cumplir con el artículo 1 de la CPEUM.

### III. LÍMITES A LAS FACULTADES REGLAMENTARIAS Y SANCIONATORIAS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES: RETROCESOS EN CONQUISTAS CIUDADANAS

#### *I. Límites a las facultades sancionatorias de las autoridades electorales*

Más allá de la afectación a las capacidades institucionales, técnicas y operativas de las autoridades electorales, la reforma también limita sus facultades de interpretación y decisión, para imponer sanciones. Las nuevas normas relajan el régimen de sanciones del sistema electoral, y con ello abren la puerta a mayores infracciones a la Ley y a la impunidad. Ahora, con la reforma, las nuevas normas establecen que si la conducta presuntamente infractora no encuadra literalmente

(en estricto derecho<sup>10</sup>) con el supuesto explícito de la norma, el INE no podrá negar el registro de una candidatura y el TEPJF no podrá sancionar, aunque sea a todas luces evidente la violación a algún principio constitucional, ya sea de los que rigen la contienda electoral o bien aquellos relativos a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, entre otros.

La nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, literalmente señala que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no podrá imponer sanciones que impliquen la designación de candidaturas a cargos de elección popular o el nombramiento de dirigencias partidistas. Más aún, la nueva ley prohíbe al TEPJF imponer, por analogía o mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley que sea exactamente aplicable a la conducta infractora. Esta limitación a la facultad de decisión del Tribunal especializado es grave, porque en el ámbito administrativo electoral se carece de tipos legales para sancionar conductas infractoras en diversos temas, como en los casos de violencia política en razón de género, en los cuales las sanciones se han impuesto por los efectos que causan las acciones de discriminación, ya que éstas se manifiestan en una multiplicidad de conductas no consideradas en las legislaciones de forma expresa.

## *II. Límites a las facultades reglamentarias de las autoridades electorales*

Por otro lado, la reforma prohíbe de manera expresa a las autoridades electorales emitir normas reglamentarias, y exigir requisitos adicionales a los señalados en la Ley para la postulación de candidaturas<sup>11</sup>, como es el caso -por poner solo un ejemplo- de las normas reglamentarias para garantizar la integración paritaria en los

---

<sup>10</sup> En el artículo 12 de la LGIPE, se precisa que las autoridades electorales en materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, interpretarán las normas de manera estricta. El dispositivo jurídico señala literalmente lo siguiente: “En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta”.

<sup>11</sup> En el artículo 11 de la LGIPE se establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir las normas legales regulatorias del proceso de postulación de candidaturas, en los siguientes términos: “Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podría ser regulada, contariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley”.

órganos de elección popular; o las acciones afirmativas emitidas mediante lineamientos específicos.

De aplicar a nivel local las nuevas restricciones a las facultades reglamentarias de las autoridades electorales de las entidades, vulneraría no sólo el régimen federal constitucional garantizado en el artículo 40 de la Constitución mexicana, sino que causarían un retroceso en las conquistas de los derechos políticos adquiridos por grupos históricamente excluidos, que habían sido promovidos y garantizados mediante normas reglamentarias emitidas por los organismos públicos locales del país, produciendo resultados concretos: en las elecciones locales de 2022, 57.5% de las candidaturas registradas fueron de mujeres; en los comicios estatales de 2021, 52.5% de los registros fueron de candidatas; y en 2020, ellas tuvieron 54.1% de las candidaturas<sup>12</sup>. Estos datos evidencian un crecimiento exponencial y sostenido de las candidaturas registradas para mujeres en elecciones locales, como producto del cumplimiento a las reglas de paridad emitidas en lineamientos desarrollados y aprobados por los OPLE.

Además, las nuevas normas restringen las facultades reglamentarias del INE, al acotarlas solo a los temas listados el artículo 41, base V, apartado B, inciso a, numeral 5 de la Constitución política federal. Eso quiere decir que el INE únicamente podrá emitir normas reglamentarias para el Programa de Resultados Electorales Preliminares, las encuestas y sondeos de opinión, la observación electoral, los conteos rápidos, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales. Estos temas ya se encuentran debida y exhaustivamente normados en el Reglamento de Elecciones emitido por el INE; pero en otros temas, sobre los que abundan normas secundarias, tanto a nivel federal como local, ya no podrá emitirse reglamentación alguna. Es el caso de temas tan relevantes como la reelección, las candidaturas independientes, la sobrerrepresentación política, la consulta popular y la revocación de mandato, la propaganda electoral, la equidad de género y acciones afirmativas, el voto electrónico, por mencionar algunos ejemplos.

---

<sup>12</sup> Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (AIEEF). *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la República; un planteamiento desde los Organismos Públicos Locales Electorales*. Pag 15. Agosto 2022

### *III. Posibles inconstitucionalidades*

Las restricciones a las facultades regulatorias, de interpretación y sanción de las autoridades electorales, pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a la autonomía constitucional del INE.** Las facultades reglamentarias del INE están reconocidas en su autonomía constitucional para garantizar el cumplimiento de las leyes, los principios que rigen la función electoral y los derechos humanos de carácter político.
- **Transgresión a la autonomía constitucional de los OPLE.** Al igual que el INE, los OPLE son órganos estatales que gozan de autonomía constitucional. El artículo 116 de la Constitución General les reconoce la atribución de emitir acuerdos o lineamientos generales para regular diversas cuestiones en los procesos electorales de su competencia, como es el caso de las medidas afirmativas y el registro de candidaturas.
- **Vulneración al sistema de distribución de competencias en materia electoral entre la Federación y las entidades federativas.** En la distribución competencial del régimen federal mexicano<sup>13</sup>, el establecimiento de normas para el registro de candidaturas es una facultad reservada a las entidades, por lo que el establecimiento de normas por parte del Congreso de la Unión para el registro de candidaturas locales invade de forma indebida la esfera competencias de las entidades federativas (congresos locales).
- **Vulneración al principio constitucional de paridad.** La restricción a la atribución de emitir lineamientos generales no garantiza la integración paritaria de los órganos de elección popular.
- **Violación a la autonomía judicial de los órganos jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Las normas en las que el legislador ordinario establece los efectos que deben tener las sentencia del TEPJF en los conflictos que éste resuelve vulneran la autonomía judicial de sus órganos. Esto es así porque esas prohibiciones

---

<sup>13</sup> Este régimen competencias está ordenado en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tienen el efecto de impedir al tribunal federal que ejerza plenamente la libertad de decisión conferida por el artículo 99 de la Constitución mexicana.

- **Transgresión del principio de división de poderes.** El legislativo vulnera el principio de división de poderes, ya que las reformas impiden que el TEPJF ejerza plenamente su función, lo cual incide indebidamente en las facultades del poder judicial de la federación.

#### IV. PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. ABARATAMIENTO DE LAS CONDICIONES QUE GARANTIZAN LA LEGALIDAD, LA CERTEZA Y EL SUFRAGIO EFECTIVO UNIVERSAL

##### *I. Reducción de la duración del proceso electoral*

Hay otros cambios relevantes que distorsionan los procedimientos electorales para disminuir su costo, según se argumenta en el decreto de reforma. Es el caso de la reducción de la duración del proceso electoral que recorta más del 20% el tiempo para su preparación. En la actualidad, la organización de los procesos electorales, tanto federales como locales, transcurre durante nueve meses que, por experiencia de 30 años, están cuidadosamente definidos para alcanzar a realizar las actividades preparatorias de cualquier elección:

- Integración e instalación de consejos locales y distritales (el cinturón de vigilancia ciudadana);
- Convocatoria y contratación de capacitadores asistentes y supervisores electorales;
- Visita, reclutamiento y capacitación de millones de ciudadanas y ciudadanos funcionarios de casilla;
- Registro de miles de candidaturas y coaliciones;
- Organización de debates;
- Realización del monitoreo de programas que difunden noticias;
- Diseño, impresión y producción de documentación y material electoral;
- Diseño, pilotaje y simulacros del sistema de registro de candidaturas, de cómputos, de recolección de documentación;

- Conformación del comité técnico asesor, auditorías y desarrollo del PREP y el conteo rápido;
- Desarrollo e implementación del voto extraterritorial;
- Coordinación logística con fuerzas de seguridad pública;
- Promoción del derecho al sufragio libre y universal en México, y para ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero;
- La intensa y permanente atención a quejas entre partidos;
- La fiscalización oportuna de recursos de los partidos políticos empleados en precampañas y campañas;
- La depuración del Padrón y la emisión del Listado Nominal de Electores;
- La administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, entre muchas otras actividades.

La experiencia electoral mexicana -cincelada durante décadas- ha producido un calendario técnico electoral fruto de la experiencia, no del diseño en un gabinete aislado. El periodo que desde hace años se ha destinado para la preparación de las elecciones en México se ha ido definiendo a partir de los tiempos que las actividades para garantizar el sufragio auténtico, libre y universal que la realidad territorial, social y política exigen. La reducción de nueve a siete meses para las actividades preparatorias del proceso electoral obligará a las autoridades electorales responsables a comprimir procesos sustantivos, dificultando su debida realización y el cumplimiento del principio constitucional de certeza y previsibilidad que rige la materia electoral.

## *II. Cambio en la fecha de inicio de los cómputos distritales*

Entre los cambios relevantes en los procedimientos electorales también se incluyó la disposición de iniciar los cómputos distritales la misma noche de la elección. Un cambio drástico desde el punto de vista del esfuerzo humano implicado, pues, como se sabe, desde hace décadas esos cómputos se realizan a partir del miércoles siguiente a la jornada electoral. La razón obedece a la necesidad material de esperar a que todos y cada uno de los paquetes electorales lleguen a su consejo distrital, lo cual supone en algunas regiones del país largos trayectos con escasas

vías de comunicación. Los paquetes electorales no llegan de manera inmediata a sus sedes distritales, sino que, en muchos casos, demoran varias horas, cuando no más de un día en arribar por las condiciones físicas y geográficas del propio territorio nacional.

De manera que, aun cuando los cómputos distritales inicien el mismo día de la jornada electoral, sus resultados no estarán listos esa noche, ni la siguiente, ni probablemente la subsiguiente. Precisamente la razón de existir del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y de los conteos rápidos, es que el procesamiento de los cómputos en nuestra normatividad no es automático, no es una simple transcripción de datos, sino la suma de resultados de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se realizan de manera pública, con la vigilancia ciudadana y la participación de partidos políticos que pueden defender, en el marco de la ley, cada uno de sus votos.

Los plazos previstos en la ley, antes de la reforma, también consideraban un trabajo de planeación colegiado, que los consejos distritales realizaban el martes previo a los cómputos, con base en la información electoral preliminar, para calcular los paquetes que serán sujetos a recuentos y hacer más eficiente la sesión de los cómputos, que por su naturaleza deliberativa también puede durar varias horas, sino es que días.

Junto con los instrumentos informativos de resultados preliminares (el PREP y los conteos rápidos), sostenidamente congruentes con los resultados electorales oficiales, los cómputos distritales que se realizan en sesiones públicas e ininterrumpidas, en presencia de todos los partidos políticos, han garantizado los principios constitucionales de certeza, legalidad y máxima publicidad.

Iniciar la realización de los cómputos distritales la misma noche de la elección conllevará un reto logístico y operativo de alta complejidad para las autoridades electorales, para asegurar su instrumentación cumpliendo con los principios constitucionales que rigen la función electoral.



### *III. Flexibilización de las reglas de integración del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero*

La reforma posibilita votar desde el extranjero con documentos de identificación distintos a la credencia de elector, tales como el pasaporte y la matrícula consular. Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se convierte en autoridad facultada para validar el Listado Nominal de Electores Residente en el Extranjero<sup>14</sup>.

El padrón electoral mexicano es la base de datos ciudadana más segura y abarcadora del país. Con 95.4 millones de registros<sup>15</sup>, este registro es permanentemente depurado y actualizado bajo estrictos controles de seguridad, y es monitoreado por todos los partidos políticos, a través de 333 comisiones permanentes (300 distritales, 32 estatales y 1 una nacional), que se dedican a vigilar los procesos de actualización y depuración del padrón.

La integridad del padrón electoral y los listados nominales electorales en México ha hecho que la autenticidad de estos registros ciudadanos hayan dejado de ser causa de impugnación de elecciones a cualquier nivel, desde hace varios lustros. El que sea posible votar desde el extranjero con un documento distinto a la credencial de elector vulnera gravemente la certeza en la integración del padrón electoral, pues esos documentos no consideran las medidas de seguridad ni cuentan con la permanente vigilancia que exige el registro federal de electores, y que son necesarios para garantizar la integridad y autenticidad de la base de datos que contiene el universo de potenciales votantes.

Al cabo, la falta de certeza en la integración del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero genera duda respecto de la autenticidad del universo potencial de votantes y, en consecuencia, vulnera la confianza en los resultados electorales y violenta el derecho al sufragio auténtico.

---

<sup>14</sup> El artículo 334, párrafo 4 de la LGIPE dispone que: “La Secretaría de Relaciones Exteriores validará la información que el Instituto envíe sobre los mexicanos en el extranjero que hubieran solicitado su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”.

<sup>15</sup> Con corte al 13 de enero de 2023. Fuente: INE <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

#### *IV. Prohibición a la inversión en voto electrónico*

Por otra parte, el régimen transitorio de la reforma prohíbe de manera inexplicable, al INE y a los institutos electorales locales invertir recursos para el diseño e implementación del voto electrónico. Se trata de un obstáculo que supone un freno a los avances que se han logrado en materia de voto electrónico en el país, sobre todo desde las entidades de la República. Los OPLE de Coahuila y Jalisco son las dos autoridades electorales en el país que han desarrollado, usado y mejorado urnas electrónicas para elecciones constitucionales locales y para todo tipo de mecanismos de participación social, desde hace 20 años.

Las urnas electrónicas son una contribución de las entidades a la vida democrática nacional y subnacional, y han sido empleadas en comicios locales, elecciones internas partidistas, escolares, universitarias, vecinales, en consultas populares municipales y estatales, en presupuestos participativos, entre muchos otros ejercicios de participación democrática. En algunas entidades el uso de la urna electrónica en mecanismos de participación ciudadana está incluso prevista en leyes locales específicas.

Con la prohibición de invertir recursos, ese desarrollo normativo eminentemente estatal, ese trabajo de innovación, ese avance tecnológico de factura cien por ciento local, esa inversión en cientos de urnas, su mantenimiento, actualizaciones y mejoras se diluirá. Sin posibilidad de invertir recursos en ellas, las urnas electrónicas están condenadas al desperdicio y la extinción.

El régimen transitorio de la reforma señala que será el Congreso de la Unión quién creará una comisión con la participación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el INE, encargada de diseñar un sistema electrónico de votación. Es decir, la reforma encarga a una institución ajena a la función electoral y sin experiencia en el desarrollo de sistemas de voto electrónico, el Congreso de la Unión (con el apoyo del CONACYT que tampoco conoce del tema), un proyecto que supone un cambio de paradigma en la organización de los procesos electorales, vulnerando las condiciones de legalidad y certeza de la instrumentación del voto electrónico y sus resultados.

## *V. Posibles inconstitucionalidades*

Los cambios en los requisitos para votar desde el extranjero y la prohibición para el desarrollo del voto electrónico pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Vulneración al principio de certeza.** Permitir votar con documentos distintos a la credencial para votar del INE vulnera gravemente el principio de certeza, pues no se puede garantizar la integridad del Padrón Electoral, lo cual puede impactar indebidamente los resultados electorales.
- **Vulneración al derecho de autenticidad del sufragio.** Al permitir la utilización de documentos como la matrícula consular o el pasaporte, que tienen menores medidas de seguridad que la credencial expedida por el INE, se hace posible que pueda ejercer el voto alguien cuya identidad no corresponda materialmente al de la identificación que exhiba.
- **Vulneración al sistema de distribución de competencias nacional y local en materia electoral.** La prohibición a los OPLE de invertir recursos al desarrollo de sistemas de voto electrónico transgrede las normas de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas. La CPEUM establece que las elecciones locales estarán a cargo de los OPLE que ejercerán sus funciones, entre otras cuestiones, en materia de preparación de la jornada electoral, escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, así como en todas las materias no reservadas al INE, como es el caso del voto electrónico.
- **Transgresión a la autonomía del INE y los OPLE.** La prohibición al INE y a los OPLE de invertir recursos en el desarrollo de sistemas de voto electrónico transgrede su autonomía, tanto respecto del ejercicio de su presupuesto, como porque limita el desarrollo de sus atribuciones constitucionales.

V. CONVIVENCIA Y COMPETENCIA POLÍTICA. LAS REFORMAS FLEXIBILIZAN  
LOS REQUISITOS PARA MANTENER EL REGISTRO DE PARTIDOS, Y POSIBILITAN  
LA PROPAGANDA POLÍTICA DE FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS,  
CON EMPLEO DE RECURSOS PÚBLICOS

*I. Propaganda gubernamental y uso de recursos públicos*

Las reformas a la Ley General de Comunicación Social trastocan las condiciones de equidad en las contiendas electorales, y violentan las restricciones para garantizar la imparcialidad en el uso de recursos públicos. Antes de la reforma, las manifestaciones de funcionarias y funcionarios podían considerarse propaganda gubernamental, en tanto que la infraestructura y los recursos empleados para su emisión y comunicación eran públicos.

La constitución federal y las leyes generales, así como un gran cúmulo de criterios y jurisprudencias que regulan el ejercicio de los recursos públicos para garantizar su uso imparcial e impedir ventajas indebidas, son ahora contrariadas por las nuevas normas que establecen que “no constituye propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en el uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas”<sup>16</sup>. El nuevo texto legal desconoce que el derecho a la libertad de expresión que la Constitución reconoce es para proteger a las personas y no a las autoridades. La libertad de expresión en el ejercicio de funciones públicas está limitada por las obligaciones que impone el cargo.

---

<sup>16</sup> Artículo 4, fracción VII Bis de la Ley General de Comunicación Social: "Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un Ente Público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos, a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No constituyen Propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas. Tampoco constituye Propaganda gubernamental la información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita”.

Ahora, amparados en esta supuesta libertad de expresión, toda persona funcionaria pública podrá emitir mensajes, durante su horario laboral y en el ejercicio de su cargo, empleando recursos públicos para su comunicación, difusión y transmisión, aunque estos mensajes no sean imparciales, ataquen a contrincantes políticos, no sean informativos y tampoco de emergencia.

Más aun, el nuevo texto legal señala en su artículo 2 que “debe entenderse como propaganda gubernamental o como comunicación social con cargo al presupuesto público, etiquetado específicamente para ese fin por un ente público”, de manera que, si una institución del estado emplea recursos para difundir información o mensajes, pero éstos no fueron etiquetados en el presupuesto como propaganda gubernamental, simplemente no serán considerados como tales.

Con las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social se abre la puerta al uso de recursos públicos para la propaganda política y se hacen laxos e incontrolables los criterios que rigen la propaganda gubernamental y el empleo de recursos públicos para impedir su uso parcial a favor de un gobierno, o persona funcionaria o candidata, fuera los límites previstos por el artículo 134 constitucional.

## *II. Candidatura común*

La inclusión de la llamada “cláusula de la vida eterna”, que posibilita a los partidos políticos transferirse votos para lograr alcanzar el porcentaje necesario que les permita mantener el registro, es la modificación que detuvo la aprobación del *Plan B* en diciembre del año pasado. Se trata de una disposición que prevé la figura de la *candidatura común*, con la que varios partidos pueden respaldar a una misma candidatura en una elección específica. De acuerdo con el artículo 12 de la LGIPE reformado<sup>17</sup>, los votos obtenidos por la candidatura común pueden ser repartidos

---

<sup>17</sup> A la fecha en que se escribe este texto, la candidatura común es el tema sobre el cual existe menos claridad de su aprobación. Se trata de una modificación que se incluyó en el decreto de reforma aprobado en el Senado, pero que la Cámara de Diputados solicitó excluir. Es por este diferendo que la reforma no pudo ser aprobada en el Congreso de la Unión el pasado mes de diciembre, ya que luego de la modificación de las y los diputados, el decreto debía pasar nuevamente por la revisión del Senado, cuyo periodo de sesiones había concluido. Es por lo anterior que la inclusión de la figura de la candidatura común en Ley es todavía incierta.

mediante un convenio de distribución entre los partidos políticos, en los porcentajes que ellos mismos definan.

La experiencia indica que los acuerdos de reparto de votos han hecho posible que partidos políticos con poco respaldo ciudadano mantengan artificialmente su registro (y con ello millonarias prerrogativas y financiamiento), mediante la transmisión de votos de partidos con mayor respaldo. Es decir, se trata de una norma que posibilita a los partidos políticos mantener su registro aun cuando no obtengan el respaldo ciudadano requerido, lo cual trasgrede frontalmente la voluntad popular y el mandato de las y los votantes expresado en las urnas.

### *III. Nuevas hipótesis de conservación del registro de los partidos políticos nacionales y locales*

Entre los cambios que se incluyen en el *Plan B*, que alteran las reglas de convivencia política nacional y subnacional, se encuentran las nuevas hipótesis o supuestos para conservar el registro de los partidos políticos. La constitución mexicana señala como requisito para mantener el registro de partidos políticos nacionales haber obtenido, al menos, el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones del proceso federal anterior, y para conservar el registro de partidos políticos locales, el texto constitucional exige que obtengan ese mismo 3% de la votación estatal en alguna de las elecciones del proceso electoral local anterior.

Las nuevas normas reformadas en la LGIPE y en la LGPP contravienen los requisitos constitucionales para la conservación del registro de partidos nacionales y locales, pues disponen que para mantener dicho registro basta con obtener el 3% de la votación en al menos la mitad más una de las entidades del país (para partidos nacionales) o de los municipios de la entidad (para los partidos locales). Es decir, las nuevas normas rebajan “a la mitad” las exigencias constitucionales para la conservación del registro, al flexibilizar el requisito de apoyo ciudadano con que deben contar. Con estas nuevas hipótesis se da lugar a la existencia de partidos políticos que la ciudadanía no ha respaldado con su voto.

#### *IV. Posibles inconstitucionalidades*

Los cambios en las reglas que rigen las condiciones de la convivencia y la competencia política nacional y subnacional pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a los principios de equidad e imparcialidad protegidos por los artículos 41 y 134 constitucionales.** El hecho de que sólo sea considerada propaganda gubernamental aquella que se presupuesta y paga con recursos públicos, transgrede el mandato establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, dirigido a las personas servidoras públicas, que consiste en la obligación de usar todos los recursos públicos que tengan a su cargo con imparcialidad, sin incidir en la equidad en la competencia electoral (no sólo el dinero público). Con dicha medida se vulnera de forma coetánea el principio de equidad previsto en el artículo 41 constitucional, así como el imparcialidad que rige la propaganda gubernamental y que se encuentra tutelado por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, porque se extrae de la prohibición de difundir propaganda gubernamental por cualquier medio, a toda publicidad que no sea pagada con dinero público, lo cual abre un amplio abanico de posibilidades para que los entes públicos incidan en los procesos electorales.
- **Violación al principio de equidad en la contienda previsto por el artículo 41 de la Constitución Federal.** El ampliar la libertad de expresión de las personas servidoras públicas, en los términos que lo hacen las disposiciones que integran la reforma en materia de comunicación social, pone en riesgo la prevalencia del principio de equidad en la contienda porque permite que, en ejercicio de sus funciones, las personas servidoras públicas opinen o incidan sobre temas de carácter electoral y que usen su investidura, así como la presencia y el cargo de autoridad que tienen, para posicionar a una postura política o candidatura determinada frente al electorado, lo cual constituye otorgar una ventaja indebida.
- **Violación al principio de libertad del sufragio reconocido por los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución Federal.** La figura de la

candidatura común distorsiona la voluntad del elector porque no se le permite otorgar su voto a un partido específico (como sucede en las coaliciones), sino que se le fuerza a apoyar a todos los emblemas que respalden la candidatura en cuestión.

- **Violación al principio de representación.** Según el principio de representación, los partidos políticos deben tener los votos que efectivamente recibieron. Pactar por convenio la transferencia de votos trasgrede dicho principio, y genera una representación artificial que beneficia indebidamente a los partidos políticos.
- **Violación al principio constitucional de reserva de ley.** Las nuevas hipótesis legales para la conservación del registro van más allá del umbral mínimo establecido por la Constitución general, flexibilizando de manera indebida las causales de pérdida de registro para hacerlas más asequibles. En consecuencia, con esta modificación legal el legislativo rebasa el principio de reserva de Ley, pues desacata la disposición del constituyente.
- **Violación directa a los parámetros constitucionales exigidos para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales y locales.** La introducción de nuevos y más laxos supuestos de pérdida de registro partidario violenta frontalmente lo establecido por artículo 41, base I, último párrafo, así como por el artículo 116, base IV, inciso f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las hipótesis específicas de conservación de registro a nivel federal y local.

#### VI. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS Y LOS MEXICANOS: AL SUFRAGIO AUTÉNTICO, A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, Y LAS GARANTÍAS LABORALES

Las reformas a las distintas normas que rigen el sistema electoral mexicano tienen su impacto más grave en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las y los mexicanos, que se ven vulnerados en al menos tres ámbitos: en el derecho fundamental al sufragio auténtico, a la representación política y a las garantías laborales que prevé el Estado mexicano.



*I. Igualdad de género y medidas afirmativas para grupos históricamente vulnerados*

Décadas de lucha social e institucional para ensanchar el ejercicio de derechos políticos de las mujeres y de grupos históricamente excluidos han producido diversas reformas a las leyes nacionales y locales para garantizar una más amplia y genuina participación y representación política de la sociedad mexicana. En ese marco legal, tanto el INE como los OPLE han desarrollado diversa regulación específica para normar los procesos de registro de candidaturas, y de esta manera garantizar la participación y representación política paritaria, al igual que la postulación de personas que pertenecen a grupos que han estado históricamente en condición de desventaja (personas indígenas, residentes en el extranjero, de la diversidad sexual, quienes viven con alguna situación de discapacidad, juventudes).

Los cambios a las normas electorales caminan en sentido opuesto a los avances normativos logrados, dado que se restringen las facultades reglamentarias de las autoridades electorales, que en materia de paridad y medidas afirmativas habían logrado avances sustantivos concretos: como no había ocurrido antes, el legislativo federal mexicano es hoy totalmente paritario; y a nivel local, donde también se ha alcanzado la paridad, cinco entidades tienen congresos con más del 60% de mujeres diputadas<sup>18</sup>, como resultado del desarrollo y aplicación de lineamientos locales para la postulación de candidaturas.

Las medidas afirmativas, normadas e instrumentadas por las autoridades electorales, también han resultado eficaces para promover y garantizar los derechos políticos de participación y representación a comunidades históricamente vulneradas: a nivel federal, en las pasadas elecciones, por primera vez 11 mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero lograron ganar una diputación federal gracias a las medidas afirmativas que, mediante lineamientos específicos, aprobó el INE y confirmó el TEPJF. También los pueblos originarios han visto reconocidos y materializados sus derechos políticos al ganar 21 distritos federales considerados como indígenas.

---

<sup>18</sup> Jalisco, con 63.16% de legisladoras; Chiapas y Michoacán con 62.50%; Morelos y Nayarit con 60%.

Los cambios legales no sólo prohíben a las autoridades emitir normas reglamentarias para garantizar la paridad de género e impulsar medidas en favor de grupos en desventaja, (que han demostrado ser eficaces); también regulan de manera restrictiva y regresiva las acciones afirmativas, desconociendo los avances alcanzados. El nuevo texto legal señala que “los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 de las siguientes: personas pertenecientes a una comunidad indígena, personas afroamericanas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y personas residentes en el extranjero”<sup>19</sup>.

Esto quiere decir que para las elecciones de diputaciones federales, en lugar de los 21 distritos indígenas ya reconocidos y las 11 diputaciones migrantes, ahora los partidos estarán obligados a postular solo 25 candidaturas para todos los grupos (personas indígenas, afroamericanos, con discapacidad, migrantes y de la diversidad sexual), por cualquiera de los dos principios<sup>20</sup>, y en el caso de las diputaciones de representación proporcional (RP), éstas deberán ubicarse en los primeros veinte lugares.

Estas condiciones de participación, es decir, ubicar candidaturas en los primeros 20 lugares de las listas de RP (cuando acceden al cargo en promedio los primeros 15 lugares) o bien postularlas por el principio de mayoría relativa en distritos que no están reservados para comunidades específicas, no representan una ventaja real, y por lo tanto no puede considerarse una medida afirmativa, pues

---

<sup>19</sup> Al respecto, el artículo 11, párrafo 4 de la LGIPE precisa lo siguiente: “En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 de las siguientes: a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena; b) Personas afroamericanas; Personas de la diversidad sexual; y e) Personas residentes en el extranjero. En las diputaciones por el principio de mayoría relativa, las referidas acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal. En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.

Es facultad exclusiva del Congreso de Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

Será obligatoria la configuración paritaria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, para cuyo efecto, los partidos políticos respetarán la postulación de dos bloques de alta y baja competencia”.

<sup>20</sup> Mayoría relativa y/o representación proporcional

lejos de otorgar una ventaja a los grupos históricamente excluidos, los regresa a una condición que ya habían superado.

Otro problema de la reforma -que agrava el anterior- es que desconoce la obligación del Estado mexicano de realizar consultas a los pueblos originarios y a las personas que viven en situación de discapacidad, previo a la emisión de cualquier medida legislativa que les afecte. Así lo mandatan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas. Se trata de instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el estado México para garantizar derechos humanos, cuyo cumplimiento es obligatorio. No obstante, las medidas afirmativas incluidas en el nuevo entramado legal no les fueron consultadas ni a las personas indígenas, ni a las que viven en situación de discapacidad.

Con las reformas se violan los principios de progresividad y no retroactividad que rigen los derechos humanos, pues los espacios ya ganados, ahí donde se habían fijado medidas para garantizar la participación y la representación política de diversos grupos históricamente vulnerados se perderán. Al cabo, el daño es al derecho fundamental de participación y representación política.

## *II. Posibles inconstitucionalidades*

Los cambios en las reglas de acciones afirmativas pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a los principios de progresividad y no retroactividad que rigen los derechos humanos.** Las medidas afirmativas previstas por el Congreso de la Unión resultan menos protectoras que las desarrolladas por las autoridades electorales en los procesos electorales pasados para el acceso a cargos federales de elección popular. Con ello se vulnera el principio de progresividad en el ejercicio de los derechos políticos, ya que existe una regresión evidente; y a la vez se transgrede el principio de retroactividad, porque al entrar en vigor las referidas disposiciones legales los grupos destinatarios de esas acciones perderán derechos.

- **Violación al derecho a la consulta de las personas que viven con alguna discapacidad.** La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas impone a los Estados parte el deber de celebrar consultas estrechas dirigidas a las personas con discapacidad en que se les garantice su participación activa, de forma previa a la adopción de decisiones gubernamentales.
- **Violación al derecho a la consulta de las personas indígenas.** El bloque de constitucionalidad del Estado Mexicano, en específico en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece la necesidad de consultar a dichos grupos originarios toda medida administrativa o legislativa que incida significativamente en su estructura social.

### *III. Derechos laborales*

Como resultado casi inmediato de la instrumentación de la reforma, casi 85% de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del INE, que es uno de los servicios civiles de carrera más reconocidos del país, perderá su empleo. Además, el personal administrativo que trabaja en las Juntas Locales que se verán significativamente disminuidas, y las distritales que desaparecerán, también serán despedidos. En total, entre las personas de oficinas centrales cuyas áreas se reducen o fusionan, los miembros del SPEN que trabajan en las juntas locales y las distritales del INE que se extinguen, y el personal administrativo que auxilia todas sus funciones, aproximadamente 13 de los casi 17 mil funcionarias y funcionarios que trabajan en el INE dejarán de prestar sus servicios a la sociedad mexicana<sup>21</sup>. Con ello, se violentan los derechos laborales de miles de personas servidoras públicas, cuyo único pecado ha sido realizar un trabajo profesional y especializado que ha posibilitado la organización de elecciones libres, genuinas y competidas en todo el territorio nacional.

---

<sup>21</sup> Versión estenográfica de la conferencia de prensa Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2022/12/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-instituto-nacional-electoral/>

A nivel local, el número de personas que perderá su empleo es indeterminado, pues el impacto en los OPLE no es homogéneo: dependerá del tamaño y de la estructura orgánica de cada institución, pero al menos en 5 entidades deberán desmantelar sus oficinas desconcentradas, y en todo el país, los OPLE estarán obligados a conducir reestructuras internas para contraerlas y ajustarlas al modelo orgánico que ahora prevé, en franca violación al régimen competencial federal, la LGIPE para los institutos electorales de las entidades.

Las violaciones a los derechos y garantías laborales van más allá, pues las nuevas leyes implican diversos cambios al régimen laboral de las y los trabajadores electorales: disponen un tope a las remuneraciones que perciben, eliminan prestaciones laborales con que cuentan en la actualidad (seguro de gastos médicos mayores y de separación individualizada), y extinguen el fideicomiso del pasivo laboral del INE, cuyo propósito es y ha sido lo que hoy se vulnera: la protección de los derechos laborales de miles de funcionarias y funcionarios del Instituto.

#### *IV. Posibles inconstitucionalidades*

El despido injustificado de miles de personas servidoras públicas y el nuevo régimen laboral que se le imponen a las autoridades electorales pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a los principios de progresividad y no retroactividad en los derechos y garantías laborales del personal del INE.** Al prohibir diversas prestaciones desde la ley, las personas que actualmente las perciben dejarán de tener derecho a ellas una vez que entren en vigor la reforma. Ello supone la aplicación retroactiva de las normas porque, con su entrada en vigor, una gran cantidad de funcionarias y funcionarios perderán derechos laborales que actualmente tienen reconocidos.
- **Transgresión a los principios de irretroactividad y progresividad de las personas que dejarán formar parte del SPEN.** La expulsión de funcionarias y funcionarios del Servicio Profesional Electoral violenta el principio de irretroactividad porque les priva de prestaciones laborales y derechos con que cuentan en la actualidad. También se anula la seguridad en el empleo y

los beneficios que habían obtenido por su pertenencia un servicio civil de carrera. Con ello, se vulnera el principio de progresividad porque dejará de existir en gran parte ese sistema y, por tanto, habrá una regresión en las condiciones del servicio de carrera que desempeñan.

- **Trasgresión al principio de irretroactividad en la percepción de ingresos de las personas que desempeñan la función electoral.** La norma que entra en vigor priva a las personas funcionarias públicas que percibían ingresos superiores a los del tope ahora impuesto, de un derecho que previamente habían adquirido.
- **Vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en relación con el derecho a una justa remuneración.** El contenido de las disposiciones que se analizan resulta arbitrario porque desconoce de forma general la especialización de todas las funciones electorales, con la única finalidad de establecer un tope salarial irrestricto, lo cual vulnera el artículo 127 constitucional, es decir, el derecho a que tienen las personas que realizan un trabajo especializado a percibir una remuneración justa y proporcional a su labor.
- **Incompetencia del legislador federal para calificar el trabajo que desempeñan los OPLE y Tribunales locales.** Si bien el tope impuesto a las remuneraciones de las funciones electorales está fijado con base en una norma constitucional, las nuevas normas que la reglamentan en la LEGIPE y que ahora indican de forma general que ninguna función electoral puede considerarse técnico calificada o especializada, son de carácter ordinario. Aquellas disposiciones que se refieren a las condiciones laborales de las personas servidoras públicas de los OPLE y los Tribunales Electorales Estatales son contrarias a la Constitución, porque se trata de una atribución reservada a los estados, que están facultados para reglamentar las características de especialidad en los cargos de las personas que desempeñan una función pública en las entidades federativas.

### *V. Sufragio auténtico*

Al cabo, el impacto general del *Plan B* es la violación al derecho fundamental al sufragio auténtico, es decir, a la garantía fundacional de todo régimen democrático: el derecho de la ciudadanía a elegir a sus gobernantes y representantes en paz y en libertad, en elecciones que aseguren **la certeza de los votos**, la competencia política, la legalidad y la autenticidad de la voluntad popular expresada en las urnas.

La intervención en las estructuras y facultades de las autoridades electorales administrativas y judiciales, el debilitamiento de sus capacidades técnicas y operativas, su des-profesionalización y des-ciudadanización, la simplificación y abaratamiento de procedimientos electorales sustantivos, la flexibilización en las condiciones de la competencia política, el relajamiento del régimen de sanciones a partidos, la permisividad para el uso parcial de recursos públicos y la propaganda gubernamental, la vulneración a la autenticidad del padrón electoral y al derecho a la identidad, las restricciones y regresiones para garantizar la participación y representación política paritaria y para grupos históricamente excluidos, entre otras afectaciones graves, modifican las condiciones para la realización de elecciones limpias, periódicas, competidas, libres y genuinas, y dificultan el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función electoral en México: certeza, objetividad, imparcialidad, legalidad y máxima publicidad.

### *VI. Posibles inconstitucionalidades*

El conjunto de afectaciones referidas en este texto puede constituir violaciones, al menos, a los siguientes principios y normas constitucionales:

- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal” Art. 40, CPEUM.
- La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas Art. 41. Tercer Párrafo, CPEUM.
- Es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares... Art. 35 CPEUM
- ...mediante sufragio universal, libre, secreto y directo Art. 41, I; 122, A, fracción II y 166 fracción IV, CPEUM.
- El INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con

órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección. Los órganos ejecutivos y técnicos contarán con personal calificado necesario. Art. 41, Base V, Apartado A, CPEUM.

- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: (...) [l]as autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones... Art. 116, fracción IV, inciso c.
- Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos... Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Art. 116, CPEUM.

## VII. CONCLUSIONES

El sistema electoral que México había logrado construir antes de la reforma que hoy enfrentamos, fue producto de décadas de acuerdos políticos, de movilizaciones sociales, de exigencias ciudadanas, de reformas, de profesionalización, especialización técnica y desarrollo normativo que hicieron posible la convivencia y la competencia pacífica y civilizada de la pluralidad política tan amplia y característica de nuestra nación, a lo largo de los últimos 30 años. Ese sistema electoral mexicano, imparcial y profesional, está a punto de ser vulnerado desde sus cimientos.

Organizar elecciones libres, legales, competidas, con apego irrestricto a los principios de certeza, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad es una función que **sólo** puede desempeñarse desde la autonomía, en condiciones de trabajo profesionales, no improvisadas, jurídicas, materiales e institucionales que permitan el arbitraje independiente apegado a las normas. Con las reformas aprobadas, esas condiciones materiales e institucionales se ven gravemente afectadas.

No obstante la trascendencia e impacto de las nuevas normas para la vida democrática, política y social de la nación, el proceso legislativo “de urgente y obvia resolución” activado para su aprobación careció de justificación y motivación, e



impidió la deliberación parlamentaria que obliga la normatividad y exige la sociedad mexicana. Por su grave afectación a los derechos humanos, solo ello debería bastar para declarar la invalidez de las normas aprobadas.

Por la gran cantidad de posibles violaciones constitucionales y a los derechos de las personas, se prevé la presentación de cientos o miles de amparos, controversias y juicios de diversa índole. Entre tanto, mientras esos recursos son resueltos por las instancias competentes, las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en general vivirán meses de incertidumbre sobre las condiciones que rigen la vida democrática y política de las y los mexicanos. En un escenario no visto en dos décadas y media, y a menos de un año de arrancar el gran proceso electoral 2023-2024, la instrumentación de esta reforma electoral, o lo que quede de ella una vez agotada la cadena impugnativa, someterá al INE y a los OPLE, con sus capacidades y facultades disminuidas, a un estrés desmedido, sin margen para el error en la organización de la elección en donde estarán en juego todos los cargos federales de elección popular (incluida la presidencia de la República), 9 gubernaturas, los congresos de 30 entidades y cerca de mil 500 municipios en todo el país.

La historia nos ha enseñado que toda iniciativa de reforma electoral que proponga transformar de manera sustantiva las reglas del juego democrático debe surgir del consenso, de la ratificación plural de las reglas del juego, del acuerdo y del compromiso democrático.

Estamos ante el primer escenario de unas reglas electorales para renovar los poderes públicos en el país fruto -no del acuerdo- sino de la improvisación y la discordia, de la imposición de una mayoría y no del consenso. Este retroceso político, el desmantelamiento y la destrucción, así como el desorden que se inyecta, afectan no solo a una estructura institucional, un sistema nacional que funciona, instrumentos vitales o condiciones reales de competencia política: en conjunto, esas nuevas circunstancias, alteran, impiden, y vulneran la autenticidad del sufragio.

## VII. JUSTICIA ELECTORAL

XXI. DE LA LAGUNA A LA ARBITRARIEDAD:  
LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL<sup>1</sup>

Juan Jesús GARZA ONOFRE<sup>2</sup>

Javier MARTÍN REYES<sup>3</sup>

I. INTRODUCCIÓN

La experiencia muestra que, en no pocas ocasiones, la lucha por la presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha generado conflictos internos que colocan a los magistrados y magistradas en una incesante tensión innecesaria.<sup>4</sup> No es exagerado decir, incluso, que estas disputas han derivado en auténticas crisis institucionales de gran calado. Quien haya estudiado el curso de la judicatura electoral durante los últimos años recordará, por ejemplo, ese difícil momento en el que la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país tuvo, de facto, dos presidencias.<sup>5</sup>

Cada una de las crisis por la presidencia ha debilitado la legitimidad del TEPJF. Las intrigas por nombrar a quien ocupa dicho cargo generan, al exterior, especulaciones y suspicacias, además de que impiden un legítimo escrutinio público de una institución clave para nuestra vida democrática. Más recientemente,

---

<sup>1</sup> Para realizar este análisis, retomamos buena parte de lo que previamente desarrollamos primero en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Las turbulentas presidencias del Tribunal Electoral”, en Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, IIJ-UNAM y CIDE, 2021, pp. 407 - 436, y posteriormente en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral”, en Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, IIJ-UNAM, 2022, pp. 53-57.

<sup>2</sup> Jesús Garza Onofre es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, y profesor de El Colegio de México. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3011-1014>

<sup>3</sup> Javier Martín Reyes es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>

<sup>4</sup> Véase Abreu Sacramento, José Pablo, “Relevancia de los mecanismos para renovar la Presidencia del Tribunal Electoral”, en Concha Cantú Hugo y Garza Onofre Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022, pp.104 y ss.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo: Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier, “Las dos presidencias electorales”, *Reforma*, 5 de agosto de 2021.

como hemos dicho, la conclusión anticipada de una de sus presidencias, mediante un procedimiento discutible, derivó en uno de los momentos más complejos de la historia de los tribunales electorales.

Por lo anterior, parecería una buena noticia que en la más reciente reforma electoral se haya intentado regular, por primera vez, la remoción de la presidencia del Tribunal Electoral. Sucede, sin embargo, que el esquema aprobado presenta no pocos inconvenientes, amén de que se dejó intocado un deficiente procedimiento de designación para dicho cargo. En este texto exponemos sucintamente la regulación vigente hasta antes de la reforma electoral de 2022-2023, luego explicamos los cambios de la reforma y, por último, reflexionamos sobre sus ventajas y desventajas.<sup>6</sup> El objetivo de nuestro trabajo no es otro que el de seguir llamando la atención respecto a un tema tan crucial, que suele pasar desapercibido ante otros de mayores implicaciones. Creemos que es indispensable que no solo se regule por el hecho de que desde hace años nos encontramos ante una laguna normativa en el sistema, sino que la regulación se realice de buena manera contemplando distintas ópticas de corte institucional, antes que meros aspectos coyunturales los cuales, indefectiblemente, terminarán derivando en arbitrariedades.

## II. LA REGULACIÓN ANTES DE LA REFORMA

La primera fuente a la que hay que acudir para comprender la forma en cómo se designa y remueve a quien preside el TEPJF es la Constitución. El artículo 99, párrafo tercero, se limita a señalar que “[e]l presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años”. De esta disposición se entiende que deben ser los propios magistrados electorales de Sala Superior los únicos encargados de decidir quién ejercerá la presidencia de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral durante un periodo temporal limitado y fijo. Ahora bien, como es posible advertir, la Constitución nada dice sobre la forma de remover a la persona que ejerce dicho cargo.

---

<sup>6</sup> Al momento de terminar este texto, aún no se publicaba la reforma electoral de 2023. Sin embargo, ante la inminencia de este suceso, redactamos esto como si ya hubiese acontecido.

En el plano legislativo, la regulación de la designación es ligeramente más detallada, pero, al igual que la Constitución, la ley nada dice sobre la posibilidad de remoción de la presidencia. Veamos. Por una parte, el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), hasta antes de la reforma electoral de 2023, establecía textualmente los siguientes dos párrafos:

Los Magistrados y las Magistradas de la Sala Superior elegirán de entre ellos a su presidente o presidenta, quien lo será también del Tribunal, por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelecto o reelecta por una sola vez.

En caso de renuncia la Sala Superior procederá a elegir a una nueva presidenta o presidente, quien lo será hasta la conclusión del período para el que fue electo o electa el o la sustituida. Este o esta nueva titular de la Presidencia del Tribunal, de ser el caso, podrá ser reelecto o reelecta por una sola ocasión.

Por otra parte, el artículo 169 de la LOPJF señalaba que la Sala Superior tiene competencia para:

V. Elegir a su presidente o presidenta en los términos del párrafo primero del artículo 171 de esta Ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo; [...]

XIV. Resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa y, en su caso, imponer las sanciones respectivas por faltas cometidas por las magistradas y los magistrados adscritos a ella [...].

Por último, el artículo 200 de la propia ley orgánica señalaba que [l]as responsabilidades de todas y todos los servidores públicos del Tribunal Electoral se regirán por lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, particularmente, por el Título Séptimo de esta Ley, así como por las disposiciones especiales del presente Título [...].

De la lectura de estas normas se advierten varias cosas. En primer lugar, queda claro que la regulación anterior a la reforma de 2023 no mencionaba algún método o procedimiento específico a seguir para la elección de la presidencia del Tribunal Electoral. Cuando la Constitución no dice mucho más al respecto, se esperaría que la ley secundaria desarrollara con detalle el método de elección. No obstante, en esta regulación, la discrecionalidad en el proceder para la elección del magistrado o magistrada presidenta no solamente cierra la puerta para que se dé un peso específico a los planes de trabajo y las propuestas de los posibles

candidatos, sino también a las razones por las que las y los magistrados de la Sala Superior consideran que uno de sus pares es la persona idónea para llevar a cabo dicha tarea.

Ahora bien, también es verdad que existía una ausencia de una definición sobre el método para la elección. En ese sentido, podría pensarse que la respuesta es sencilla: bastaba una votación en el que alguno de los magistrados consiga la mayoría de los votos de los siete integrantes de la Sala Superior. Sin embargo, también cabría interpretar que para tomar tal decisión sería posible algún otro método de elección.

Más allá de cualquier método posible a seguir (que no tiene ninguna definición ni a nivel constitucional ni legal), con la regulación vigente antes de la reforma de 2023 no había algún tipo de lineamiento relativo a las formas que deben anteceder a tal decisión. La ley no mencionaba nada con relación a si la sesión será pública o privada, respecto si los magistrados deberán presentar sus razones, sobre el tiempo de antelación con el que pueden presentar su candidatura o buscar los votos de sus integrantes.

Finalmente, habría que decir que Sala Superior sí tenía competencia para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes, así como también para imponer las sanciones respectivas, siguiendo los parámetros fijados tanto en la LOPJF como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Estas disposiciones podrían interpretarse en el sentido de que la vía para remover a la presidencia consistía, precisamente, en la apertura y resolución de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

### III. LA REGULACIÓN DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2023

¿Cuáles fueron los cambios introducidos con la reforma de 2023? Aunque esta reforma introdujo reformas mayúsculas para la materia electoral y la estructuración de nuestra democracia, lo cierto es que prácticamente no introdujo ningún cambio respecto del tema que estamos analizando. En particular, se mantuvo la redacción de las disposiciones relativas a la designación de la presidencia y las que le dan

competencia a la Sala Superior para conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes.

El único cambio introducido por la reforma electoral de 2023 fue la introducción de un tercer y último párrafo al artículo 171 de la LOPJF. Dicho párrafo señala literalmente lo siguiente:

Los Magistrados y Magistradas pueden convocar al Pleno a sesión extraordinaria para someter a discusión la remoción de la persona titular de la Presidencia de la Sala Superior. Para su remoción, se requiere mayoría de cinco votos, y solo procederá cuando se acredite fehacientemente que la persona titular de la presidencia incurrió en conductas que vulneran los principios rectores de los servidores judiciales electorales de objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. En este mismo acto se hará la elección correspondiente.

Como puede verse, el nuevo párrafo del artículo 171 de la LOPJF introduce diversos elementos que deben destacarse. Lo primero es que existe, por primera vez, una base normativa explícita para remover a la presidencia del Tribunal Electoral. Se establece, asimismo, una mayoría especial (de cinco votos) para poder concretar la remoción, así como un estándar probatorio reforzado, consistentemente en que las conductas que pueden derivar en la remoción se deben “acreditar fehacientemente”. En ese mismo sentido destaca que se establezca que la remoción sólo podrá realizarse cuando la persona que ejerza la presidencia incurra en “conductas que vulneran” cuatro principios. Y, por último, también se establece que la discusión y decisión sobre la remoción debe realizarse en una “sesión extraordinaria” y que en ella misma —de proceder la remoción, se entiende— se llevará a cabo la elección de la nueva presidencia.

#### IV. BALANCE DEL NUEVO PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN (Y DE LA OPORTUNIDAD PERDIDA PARA REGULAR MEJOR LA DESIGNACIÓN)

Como decíamos, una lectura apresurada de los cambios introducidos por la reforma electoral de 2023 podría generar la impresión de que estamos frente a una buena noticia, en la medida en que parece que se colmó una laguna que existía en la normatividad desde hace ya muchos años. Sin embargo, se trata de modificaciones

legales que se quedan cortas y que presentan deficiencias en al menos dos sentidos.

Por una parte, se dejó pasar la oportunidad de tener una mejor y más integral regulación sobre la elección de la presidencia del Tribunal Electoral. Como apuntábamos páginas arriba, las normas aún vigentes no contemplan los mínimos que podría esperarse para una elección tan relevante: ni se regula adecuadamente la presentación de planes de trabajo, ni se establece con claridad el método de elección, ni se introducen garantías mínimas de transparencia que permitan que la ciudadanía conozca las razones por las que una persona es electa para presidir la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país.

Por la otra, no cabe la menor duda que estamos frente a una regulación por demás deficiente en materia de remoción. Empecemos por las conductas que podrían generar la remoción de la presidencia. De acuerdo con el nuevo párrafo del artículo 171 de la LOPJF, la persona titular de la presidencia podrá ser removida si se acredita fehacientemente que “incurrió en conductas que vulneran” cuatro principios: la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia. Dichos principios, como puede verse, no son otra cosa que tres de los seis principios rectores de la función electoral establecidos en la Constitución. La LOPJF no menciona, como causal de remoción, la vulneración a los principios constitucionales de certeza, legalidad y máxima publicidad, pero añade el de profesionalismo.

Más allá de esta llamativa y discrecional selección —que cabe hacer mención resulta confusa al no saber si esos cuatro principios deben interpretarse en su conjunto para poder actualizar el supuesto normativo o, quizá, su quebrantamiento en lo individual resulta suficiente—, lo cierto es que estamos frente a supuestos que podrían vulnerarse de las más variadas maneras. Dicho de otro modo: la cantidad de conductas que podrían actualizar una vulneración a esos cuatro principios es extremadamente alta. Más aún, la disposición no hace ningún tipo de referencia a la gravedad o sistematicidad de las conductas. ¿Basta, entonces, que exista una sola conducta que atente contra dichos principios para que se pueda remover a una persona de la presidencia? Lo que tenemos, en pocas palabras, es una auténtica



caja de pandora, en la cual la más mínima infracción podría servir de pretexto para remover a la presidencia.

El procedimiento también es particularmente opaco y desordenado. La disposición se limita a señalar que se debe convocar a una “sesión extraordinaria”. No se precisa si esta deberá ser pública o privada, ni se hace referencia a la forma en que podría cumplirse con el principio rector de máxima publicidad. En tal orden de ideas, la pregunta respecto a quién debe convocar a la sesión —¿basta con uno magistrado?, ¿dos?, ¿una mayoría de cuatro? o ¿la mayoría calificada de cinco? — si la persona que preside se niega a realizarlo salta a la vista y entrevé una posibilidad para que, de nueva cuenta, se generen conflictos similares a los que vimos en el episodio de las dos presidencias. De esta forma, la regulación no es otra cosa más que una oportunidad para que la opacidad, la discrecionalidad y la suspicacia por parte de la ciudadanía rondan sobre el procedimiento reformado.

Finalmente, habría que decir que se trata de una regulación que entra en tensión con los principios más elementales de la legalidad y el debido proceso. El nuevo párrafo del artículo 171 de la LOPJF señala que la discusión y la decisión sobre la remoción deben realizarse en la sesión extraordinaria, y que en ese mismo acto se debe elegir a la nueva presidencia. ¿Cómo sería posible, por ejemplo, acreditar “fehacientemente” la vulneración a los principios si la norma no establece un procedimiento que garantice, por ejemplo, la posibilidad de presentar pruebas y argumentos a favor y en contra?

Lo que tenemos, para decirlo pronto, es una nueva regulación que está lejos de cumplir su cometido. Se trata de una normatividad que, antes que solucionar problemáticas y crisis por las que ha transitado el TEPJF en ocasión de sus lagunas normativas, termina agravando dichos supuestos y elevando el margen de discrecionalidad hasta rayar en la arbitrariedad.

Más que brindar certeza y estabilidad, las normas establecidas en el artículo 171 de la LOPJF parecen abrir la puerta a la inestabilidad. De ahora en adelante, cualquier persona que ejerza la presidencia del Tribunal Electoral sabe que, en cualquier momento, una mayoría de cinco de sus pares los puede destituir, sin mayor limitación que la acreditación de la vulneración a principios por demás

indeterminados y tan amplios como quienes impulsen la remoción así lo deseen interpretar.

#### V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hace algunos meses, convocados a un grupo de trabajo coordinado por José de Jesús Orozco Henríquez —que después quedaría plasmado en un amplio documento de ideas y propuestas para reformar la justicia electoral—,<sup>7</sup> alegamos que la designación y remoción de la presidencia del TEPJF tenía la posibilidad de ser regulado vía reglamentaria, respetando siempre los escasos parámetros constitucionales y legales, esto es. En particular, señalamos que, por una parte, el periodo de nombramiento debe ser de cuatro años y que son los propios magistrados electorales quienes definan el método de elección. Por la otra, alegamos que una eventual remoción de la presidencia podía hacerse siguiendo el procedimiento de responsabilidades administrativas.

Decíamos, además, que dados los cuestionables resultados que ha generado la falta de una regulación que brinde certeza y transparencia al proceso, quizá lo más sensato sería idear una propuesta orientada, precisamente, a que las personas que aspiren a la presidencia deban presentar a sus pares y hacer del conocimiento público sus respectivos planes de trabajo, con la anticipación que se estime conveniente tratándose de la elección ordinaria cada cuatro años (por ejemplo, treinta días antes de la fecha correspondiente).

Asimismo, considerábamos que era fundamental que la elección de la presidencia se hiciera de cara a la ciudadanía, en una sesión pública presidida por la magistrada o el magistrado decano, en la cual las y los integrantes de la Sala Superior presentaran las razones que los llevan a optar por una u otra propuesta. Todos estos lineamientos podrían preverse en el Reglamento Interior para su previsibilidad y dejar a un acuerdo general lo relativo al método de votación, qué

---

<sup>7</sup> Véase Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2022, México, IJ-UNAM.

hacer en caso de que nadie alcance la mayoría requerida en un primer ejercicio, etcétera.

Finalmente, argumentábamos que, a fin de dotar de certeza y de respetar el debido proceso, la eventual remoción de una presidencia debía realizarse a partir de la competencia que tiene la propia Sala Superior para conocer y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa que involucren a sus propios integrantes. Incluso, considerábamos que cabría establecer de manera explícita en su Reglamento Interior, también para su previsibilidad y conocimiento de la ciudadanía, el supuesto de que quien presida concluirá sus funciones cuando, por causa grave y justificada, lo determine la mayoría de quienes integran la Sala Superior.

Pues bien, la reforma electoral de 2023, lamentablemente, dejó pasar la oportunidad de regular de mejor forma la elección de la presidencia del Tribunal Electoral. Los problemas que analizamos hace algunos meses, y que también hemos abordado aquí, persisten. Y, peor aún, parece que las adiciones al artículo 171 de la LOPJF parecen dejarnos en un peor estado de cosas. Si antes de la reforma de 2023 era posible alegar que el procedimiento de responsabilidades administrativas era la vía más idónea, y respetuosa de los derechos, para procesar una remoción, ahora tenemos un procedimiento que privilegia la arbitrariedad y la opacidad.

Todo lo anterior nos lleva a una reflexión más integral. Resulta importante no olvidar que la ciudadanía no se agota en las urnas, ni la defensa de la democracia sólo corresponde de manera exclusiva a las autoridades electorales. La idea que durante muchos años ha imperado en algunos espacios es que la democracia sirve como pretexto para que las personas se desentiendan de las cuestiones públicas en aras de que otros tomen decisiones en su nombre. Esta concepción —o quizá deberíamos decir: distorsión— en definitiva, resulta problemática y poco sugerente.

La justicia electoral, el papel de la justicia electoral y los procesos para designar (y remover) a la presidencia de la república son, todas, cuestiones de la mayor relevancia, que tienen incidencia directa en la forma en que se materializan y defienden nuestros derechos político-electorales. En esa medida, convendría que

estos temas estuvieran mucho más presentes en la discusión pública. En este sentido, no deja de ser sorprendente que, frente a una reforma tan ambiciosa como la de 2023, el poder legislativo prácticamente haya ignorado estas cuestiones, y se haya limitado a introducir un párrafo que complica más de lo que resuelve —y haya dejado intocados aspectos tan importantes como la designación de la presidencia o, incluso, de las magistraturas mismas—.<sup>8</sup>

El carácter altamente especializado de la materia electoral ciertamente hace imposible que absolutamente todas las personas se interesen por todos y cada uno de los temas que las componen. Para eso, precisamente, existen mecanismos y reglas que deben ser operados por técnicos, pero no desde una óptica aislacionista o acaso sin la más mínima consideración por sus destinatarios finales, sino justificándolas y argumentándolas de forma que cuenten con la suficiente validez y legitimación más allá de una determinada coyuntura.

Por eso, no cabe la menor duda de que la única manera de ampliar el espacio cívico es conociéndolo a profundidad. Ahí radica la importancia de ver más allá de intereses particulares, de tener una visión más crítica e integral de lo que sucede en México y su sistema electoral, evitando rebajar nuestras palabras a la propaganda o las ficciones. Porque “el verdadero impulso revolucionario para los problemas de nuestra cultura político-jurídica no consiste, por lo tanto, en emplear el derecho con fines políticos democráticos, sino en colonizar el propio derecho a través de la democracia”.<sup>9</sup> Ahí, justamente, el reto de hacer entender que lo que sucede en el Tribunal Electoral debería preocuparnos (y ocuparnos) a todas y todos.

---

<sup>8</sup> Para una crítica al método de designación de magistraturas electorales, véase Martín Reyes, Javier, “Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral”, en Concha Cantú, Hugo y Garza Onofre, Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2022, pp. 25-70.

<sup>9</sup> Lloredo, Luis, “Derecho y democracia, juntos pero no revueltos”, en Lariguét, Guillermo, González de la Vega, René, Seleme, Hugo, y Pérez de la Fuente, Óscar (coords.), *Democracia, volumen 3: Perspectivas políticas*, Montevideo, B de F, 2019, p. 35.

## XXII. LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL PLAN B DE REFORMA ELECTORAL

Armando MAITRET\*

### I. INTRODUCCIÓN

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se expidió mediante decreto publicado el 22 de noviembre de 1996; ley que desde entonces a la fecha ha tenido pocas reformas.<sup>1</sup> Sin embargo, muchas de las reglas procesales y excepciones a esas reglas se han construido a través de los precedentes del Tribunal, lo cual en no pocos casos ha traído incertidumbre en los actores y en las propias autoridades.

Tal como lo escribí en 2017, es necesaria la elaboración de una nueva ley procesal que, entre otros aspectos, recoja los elementos más significativos de esa labor jurídica del Tribunal, vuelva más simple el propio diseño de la ley, facilite el acceso a la justicia a través de menos medios de impugnación y más sujetos que los puedan promover, establezca métodos alternos de solución de controversias, incorpore tecnologías de la información y las comunicaciones, y delimite conceptos indeterminados que, en muchos aspectos, han dado pie a la discrecionalidad o arbitrariedad al interpretar una ley tan general,<sup>2</sup> por ejemplo con la figura del salto de la instancia o los supuestos de “excepción” para la procedencia del recurso de reconsideración.

Las reformas que se le han incorporado a dicha ley en estos 26 años de existencia provienen esencialmente de la labor hecha por el Tribunal y de la correlativa ampliación de competencias en la materia electoral sustantiva, las cuales se pueden concentrar en las siguientes:

---

\* Estudiante de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y ex magistrado electoral federal.

<sup>1</sup> Tres reformas conforme a la información publicada en la página del Congreso de la Unión consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime.htm>

<sup>2</sup> Maitret Hernández, Armando, “Hacia una nueva ley procesal electoral” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 11, enero-junio, 2017, pp. 75-94.

### *I. Reforma de 2008*

- **Control de constitucionalidad de leyes.** Se facultó a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para determinar la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Constitución Federal, limitando el pronunciamiento al caso concreto sobre el que verse el juicio. Con dicha reforma se corrigió una laguna normativa generada con la resolución de la contradicción de tesis 2/2000-PL, por la que en 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el TEPJF no contaba con facultades para hacer control de constitucionalidad de leyes electorales, ni siquiera bajo el pretexto de inaplicarla a un caso concreto.<sup>3</sup>
- **Vida interna de los partidos políticos.** Se otorgó competencia explícita al TEPJF para atender asuntos de la vida interna de los partidos, tal como el propio Tribunal lo venía haciendo con fundamento en jurisprudencia, en la que se hizo interpretación amplia y garantista de la ley.<sup>4</sup> Así, los actos y resoluciones partidistas se sujetaron a la justicia electoral, con la condicionante de respetar la libertad de decisión política y derecho a la autoorganización de los entes políticos, al momento de resolver las impugnaciones relacionadas con estos temas.
- **Nulidad de la elección.** Fueron introducidas causales expresas de nulidad de la elección presidencial y se eliminó la causal abstracta, con la clara intención de acotar el “activismo” del Tribunal, pues en concepto de los partidos políticos, a través de la jurisprudencia fueron estudiadas causales que no previó en su momento el poder legislativo.<sup>5</sup> Poco duró la limitación,

---

<sup>3</sup> Cfr. Maitret Hernández, Armando, “Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVI, número 245, enero-junio, 2006, UNAM, México, pp. 449-475.

<sup>4</sup> Sobre la evolución del criterio de protección de los derechos ciudadanos frente a actos de partidos políticos, véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 13, julio-diciembre, 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 151-203.

<sup>5</sup> Ver Ávila García, Yolanda, Delgado Estévez, José Francisco y Trejo Arciniega, Héctor, Consideraciones sobre las Reformas del 1 de Julio de 2008 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/7/cnt/cnt2.pdf>, página 8.

porque dicha causal transmutó a la llamada “*nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales*”, que comparten el núcleo esencial de protección; es decir, la salvaguarda de los principios que sustentan nuestro régimen democrático.

- **Recuento de votos.** Asimismo, y como una consecuencia del proceso impugnativo de la elección presidencial de 2006, se introdujeron reglas sobre el incidente de recuento para elecciones federales y locales, para aquellos casos en los que el conteo no haya sido realizado en la sesión de cómputo distrital; la diferencia entre el ganador y el segundo lugar haya sido igual o menor a un punto porcentual; se haya negado la realización sin causa justificada, entre otros supuestos que paulatinamente se fueron desarrollando con su implementación.

Ahora bien, en el tema de los tipos de medios de impugnación la reforma tocó diversos aspectos atinentes a los mismos, lo cierto es que dejó esencialmente intactos a los juicios y recursos preexistentes, con algunos ajustes relacionados con el establecimiento de la naturaleza permanente de la Salas Regionales y sus facultades.

## *II. Reformas de 2014*

Esta reforma se hizo a propósito de hacer compatible la LGSMIME con el nuevo esquema de participación ciudadana, producto de la reforma a los artículos 35, fracciones VII y VIII, 36, así como 71, fracción IV, de la Constitución.<sup>6</sup>

En cuanto a algunos medios, en particular se previó:

- **Juicio de inconformidad y recurso de reconsideración.** Se estableció que durante el proceso electoral y de **consulta popular**, procederían para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales relacionados con esos temas.
- **Recurso de revisión.** Se estableció otra modalidad del recurso,<sup>7</sup> desarrollado a partir del artículo 109 de la actual LGSMIME, toda vez que su

---

<sup>6</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

<sup>7</sup> Desde la Ley de Medios de 1996, dicho recurso se estableció para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad federal, del cual conocían los órganos superiores del IFE hoy INE.

procedencia se extendió también para controvertir las resoluciones emitidas por la Sala Especializada del TEPJF en los procedimientos especiales sancionadores electorales, cuya revisión corresponde hacerla a la Sala Superior.

- **Recurso de apelación.** Con la reforma en comento se extendió su procedencia durante la etapa de preparación de **consulta popular**.

Ninguna de las reformas antes apuntadas modificó en forma sustantiva el diseño de los medios de impugnación previstos originalmente, pues los cambios se han centrado principalmente en aspectos competenciales, ampliación en los supuestos de procedencia de algunos de ellos, entre otros aspectos.

## II. CREACIÓN DE NUEVOS TIPOS DE JUICIOS

Por otro lado, la complejidad de los temas que involucran la materia electoral ha hecho que algunas demandas no quepan exactamente en alguno de los medios de impugnación regulados legalmente, motivo por el cual la Sala Superior ha tenido que abrir otro tipo de juicios para poderlos atender.

El **juicio electoral** a pesar de ser un medio bastante utilizado para controvertir actos de la más variada índole no cuenta con anclaje en la Ley de Medios, sino que dicha herramienta procesal fue producto de unos lineamientos<sup>8</sup> emitidos por la Sala Superior. Dicho medio de impugnación fue establecido con el objeto de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva.

En el trabajo citado con anterioridad,<sup>9</sup> a fin de facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos y actores políticos se consideró que se podría reducir el número de medios de impugnación y aumentar la cantidad de sujetos legitimados para su promoción.

También se sostuvo que el Procedimiento Especial Sancionador Electoral debía haber un órgano encargado de resolver tanto las impugnaciones de medidas cautelares como la queja en el fondo, es decir, el órgano competente para resolver lo conducente a las medidas cautelares debía ser exclusivamente la Sala

---

<sup>8</sup> “Lineamientos Generales para la identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014)”

<sup>9</sup> Supra nota 2



Especializada, y la Sala Superior la encargada de determinar, en última instancia, a través del recurso de revisión, si dichas decisiones fueron correctas.

### III. UNA BREVE REFLEXIÓN DE LA PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY EN EL PLAN B DE LA REFORMA ELECTORAL

Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos consideraron que la reforma en materia de justicia electoral busca hacer más eficiente, austera y expedita la justicia electoral, en resumen, dictaminaron a favor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la creación de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral para ajustarlas a los actuales modelos tecnológicos, incluyendo el juicio en línea y reduciendo los medios de impugnación de siete a cuatro, y algunos otros aspectos no menores.

Una primera reacción al llamado Plan B, en lo que toca a la expedición de una nueva Ley de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LMIE), es que en general procura concentrar los actuales juicios y recursos en algunos cuantos y darle soporte normativo legal a aspectos que hoy no lo tienen claramente. De ahí, un primer balance positivo; sin embargo, también hay algunos aspectos de riesgo por su contenido inconstitucional.

Para ello, se analizan algunas de las propuestas más significativas y los impactos que puede tener.

- a) **Juicio en línea.** La propuesta de nueva Ley consolida y garantiza el juicio en línea, así como la utilización de la firma electrónica como mecanismo de autenticación de la voluntad y de la emisión de los actos de los órganos jurisdiccionales. Como se adelantó, la nueva ley daría cobertura legal a un procedimiento diseñado y puesto en operación con motivo de la pandemia provocada por la COVID-19. De hecho, delinea aspectos de los cuales debiera ocuparse el sistema que deba implementar el tribunal electoral, para atender la promoción, instrucción y resolución de los medios de impugnación mediante un formato electrónico.
- b) **Simplificación de los medios de impugnación.** La propuesta de nueva ley concentra en 4, los 7 juicios y recursos actualmente existentes.

- **Recurso de revisión administrativa.** Para controvertir la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral nacional. El cual se mantiene prácticamente intocado.
- **Juicio electoral.** Se institucionaliza en la ley, y se le incorporan supuestos de impugnación de la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad nacional electoral y del propio TEPJF, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En esta parte de la propuesta se encuentra la mayor audacia de la reforma, pues en el citado juicio se retoman los supuestos normativos establecidos en los actuales recursos de apelación, juicio de inconformidad y juicio para la protección de los derechos político-electorales; es decir, se concentran en un solo juicio tres medios de impugnación existentes.
- **Juicio de revisión constitucional electoral.** En la propuesta retoma los supuestos normativos establecidos en los vigentes recursos de reconsideración y de propio juicio de revisión constitucional. Con dicho medio de impugnación se pretende garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades federales y de las entidades federativas competentes, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos o de los procesos de participación ciudadana, así como de las Salas Regionales del TEPJF.
- **Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas servidoras públicas.** En torno a dicha propuesta habrá que decir que el rediseño de los medios de impugnación en materia electoral pasa, en apariencia, por una organización de los mismos atendiendo a la materia que se controla. Es decir, unos de mera legalidad y otro de constitucionalidad.  
Sin embargo, el juicio electoral en el que se analicen los derechos político electorales de la ciudadanía involucran, en no pocos casos, pronunciamientos de constitucionalidad.

Aunque los legisladores no indican explícitamente la razón para concentrar de esa manera los actuales medios de impugnación en materia electoral -pues solo refieren de manera general a la eficiencia y austeridad- pareciera que tiene sentido en la medida en que el TEPJF, en el actual diseño dedica muchas de sus resoluciones a determinar en qué recurso o juicio habrá de resolverse una determinada cuestión y le han llamado “reencauzamiento”, lo cual sin duda engrosa la estadística de manera artificial.

Por otro lado, se entiende que se mantenga la revisión administrativa como un mecanismo de autocorrección institucional de los fallos que cometan otros órganos inferiores en la estructura organizacional de la autoridad electoral nacional.

Lo que sí no se entiende es que se mantenga el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas trabajadoras, en la medida en que su justificación histórica es que quien conocía de los conflictos laborales burocráticos es un tribunal que pertenece al Poder Ejecutivo, específicamente sectorizado en la Secretaría de Gobernación y no se quería someter la “autonomía” de la autoridad electoral a ese poder.

Sin embargo, en la actualidad ya hay tribunales federales laborales, pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, dotados de plena autonomía e independencia, quienes -con ajustes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación- podrían eventualmente hacerse cargo de ese tipo de controversias, con la ventaja de garantizar una debida defensa de los derechos laborales ante instancias especializadas contra las cuales pudiera revisarse la decisión en el juicio de amparo. Hoy día las personas trabajadoras del INE son servidoras públicas cuyos derechos solo se juzgan en una sola y única instancia, lo cual incluso no es acorde con el derecho a una doble instancia, establecido en instrumentos internacionales.

- c) **Suplencia de la deficiencia de la queja.** En la actual ley se ordena suplir la argumentación deficiente en todos los medios de impugnación, con excepción del recurso de reconsideración y del juicio de revisión constitucional electoral, porque se consideran recursos extraordinarios y excepcionales. Sin embargo, en la propuesta los partidos pretenden que a través de esa figura procesal, creada para proteger segmentos de la población desfavorecidos históricamente (como campesinos, trabajadores, menores de edad, etc.), el Tribunal supla sus deficiencias en la pretensión jurídica de los propios partidos, que sobra decir están muy lejos de ser un segmento desfavorecido. De aprobarse la propuesta, los órganos jurisdiccionales estarían obligados a construir por los partidos, los argumentos de defensa de sus derechos, con las implicaciones y peligros que ello conlleva en el plano de la oficiosidad judicial o desigualdad entre las partes involucradas, sin desconocer que las elecciones son un tema de interés público.
- d) **Sección Resultora de la Sala Superior del TEPJF.** En la propuesta original se establecía la desaparición de la Sala Especializada y la creación de dicha sección para resolver en una primera instancia los procedimientos especiales sancionadores electorales, los cuales podrían ser revisados por la Sala Superior a través de un juicio electoral. No está claro si esa parte logrará todos los acuerdos, pues ha habido titubeos en si se mantiene o no la Sala Especializada. Sin embargo, de mantenerse en sus términos, en el actual procedimiento subsistiría un vicio que ha sido ampliamente criticado, consistente en señalar la ineficacia de que sea un órgano el que revise las medidas cautelares que se dicten en un determinado PES y otro sea el que emita resolución de fondo sobre el mismo tema, cuando lo idóneo sería que la Sala Especializada concentrara ambas decisiones en una primera instancia y la Sala Superior las revisara en forma definitiva.
- e) **Límites a la facultad para imponer sanciones con consecuencias electorales.** En la reforma se pone mucho énfasis en que las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral son aplicables bajo el principio de estricto derecho, de manera tal que las autoridades electorales,

administrativas y jurisdiccionales no pueden condicionar el ejercicio de los derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía al solicitar requisitos adicionales a los que expresamente determinan la Constitución y la ley. En otra parte se señala que no se podrán suspender derechos o prerrogativas más que en los supuestos previstos en la CPEUM.

Esta norma recoge una de las mayores inconformidades del grupo político mayoritario en ambas Cámaras, ocurrido durante las elecciones de las gubernaturas de Guerrero y Michoacán, al haber perdido sus candidaturas por violaciones a la ley electoral y ahora pretende reforzar la prohibición para imponer sanciones electorales -como la inelegibilidad de una candidatura- por la comisión de irregularidades en materia de propaganda gubernamental o electoral, fiscalización, entre otros supuestos. Aspecto que puede estar en contra de las normas contenidas en los artículos 41 y 134 constitucional.

- f) **Límite a las facultades de las autoridades frente a los actos de los partidos.** La iniciativa propone fortalecer el régimen de partidos políticos con énfasis en la naturaleza jurídica de éstos, y refuerza el deber de respetar los principios de autodeterminación y autoorganización que rigen su vida interna, como garantía del derecho de las personas militantes y afiliadas a participar de manera libre en la toma de decisiones, lo cual es la renovación de la resistencia de los partidos políticos a que el tribunal se “entrometa” en asuntos de su vida interna; aspecto que se considera atenta contra el principio de progresividad de los derechos político electorales de la ciudadanía, lo cual es inconstitucional e inconvencional.
- g) **Remuneraciones de la magistratura.** La propuesta de reforma a la Ley Orgánica prevé que las personas Magistradas electorales reciban una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, pero contrariamente a lo previsto en la Constitución establece que no podrán justificar la excepción de especialización o de trabajo técnico calificado para rebasar el límite establecido en la fracción II del párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución -ganar más que el Presidente de la República-. En otras palabras, en esta propuesta, la mayoría legislativa insiste en otra

fórmula -también inconstitucional- para vulnerar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, relacionada con no disminuir las remuneraciones de la magistratura electoral durante el encargo, lo cual es una garantía explícitamente prevista en la Constitución.

- h) **Límites a la actuación solo hasta que acabe el proceso electoral.** Muchos de los asuntos paradigmáticos del TEPJF en los últimos años han sido aquellos que vinculan el derecho político-electoral de ser votado con el ejercicio del cargo. Tal situación ha generado inconformidad partidista y política. De ahí que la propuesta de reforma establezca que conforme al principio de definitividad, el Tribunal puede conocer de las violaciones a los derechos de votar y ser votado, hasta la fecha fijada constitucional o legalmente para la instalación de los órganos o la toma de posesión de las personas funcionarias electas. Con eso se pretende acotar los alcances de la materia electoral, y de paso, restringir la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía electa, obvio en contra de la Constitución.

Cabe señalar, de prosperar las iniciativas de reforma a Ley Orgánica y expedición de una nueva ley procesal estas tendrán impactos en el gasto del Tribunal, quien tendrá que desarrollar sus modelos de gestión y organización interna para atender el rediseño de las responsabilidades, que si bien en esencia son las mismas, llevarán un tiempo en estabilizarse y normalizarse, particularmente el juicio en línea.

## VIII. LAS INCONSTITUCIONALIDADES DE LA REFORMA

## XXIII. LA REFORMA ELECTORAL DE 2023: EL ALUD DE INCONSTITUCIONALIDADES

Javier MARTÍN REYES<sup>1</sup>

María MARVÁN LABORDE<sup>2</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

La reforma electoral de 2023 pretende transformar de manera radical nuestro sistema electoral. Busca desaparecer prácticamente toda la estructura distrital del Instituto Nacional Electoral (INE), eliminar una parte del servicio profesional electoral, minar la división entre órganos ejecutivos y de dirección, alterar los procedimientos que garantizan la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla, abrir la puerta a la difusión de propaganda gubernamental prohibida, reducir las sanciones en la materia, erosionar la capacidad de las autoridades para prevenir y castigar ilícitos, así como una larga lista de etcéteras.

Estamos frente a una de las reformas electorales más importantes en la historia constitucional de México. Sin embargo, a diferencia de la mecánica de los cambios que hicieron posible la transición a la democracia<sup>3</sup>, ésta es una reforma profundamente regresiva. No exageramos cuando decimos que, de aplicarse, estaríamos frente a un retroceso de proporciones históricas y que pondría en riesgo la celebración de elecciones libres y auténticas. Los problemas prácticos que genera la reforma no son pocos. Buena parte de los trabajos incluidos en esta obra se enfocan, precisamente, en analizar los riesgos del llamado “Plan B” del presidente López Obrador.

Además, no es un dato menor que, a diferencia de otras transformaciones del sistema electoral, la reforma electoral de 2023 se hizo sin moverle una sola coma

---

<sup>1</sup> Javier Martín Reyes es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>.

<sup>2</sup> María Marván Laborde es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9706-8017>.

<sup>3</sup> Véase, por citar un trabajo ya clásico, el libro de Becerra, Ricardo, Salazar Ugarte, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011.



a la Constitución. La razón y el patrón son por demás conocidos: cuando a la coalición legislativa dominante no le alcanzan los votos para aprobar reformas constitucionales, opta por la vía de las reformas legislativas que entran en tensión con normas jerárquicamente superiores —algunas de las cuales, paradójicamente, fueron incorporadas o reformadas durante este sexenio—. Sucedió con las reformas en materia de Guardia Nacional, en la de extinción de dominio, en la de prisión preventiva oficiosa, en la de consulta popular y en la revocación de mandato.<sup>4</sup>

En este capítulo pretendemos abordar, precisamente, esta dimensión de la cuestión: algunos de los muchos —demasiados en realidad— problemas de constitucionalidad que presenta la reforma legal aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión.<sup>5</sup> Quizá sea una obviedad, pero vale la pena enfatizarlo: ni el tiempo ni el espacio de esta publicación es suficiente para analizar, a detalle y a profundidad, todas y cada una de las razones por las que tanto el proceso como un enorme número de normas de rango legal de la reforma electoral de 2023 contradicen directamente o se encuentran en colisión con las reglas y principios que establece la Constitución.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Véanse, por mencionar algunos ejemplos, los siguientes trabajos: López Ayllón, Sergio; López Noriega, Saúl; y Martín Reyes, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Grano de Sal e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2020. pp. 73-91; Salazar Ugarte, Pedro, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2021; así como Martín Reyes, Javier, “La temerosa Corte”, *Nexos*, núm. 542, febrero de 2023, pp. 44-47.

<sup>5</sup> Al momento de terminar este texto, la reforma electoral de 2023 aún estaba pendiente de aprobación definitiva en el Senado. Sin embargo, por las razones que expresamos en el estudio introductorio, consideramos que su aprobación es inminente.

<sup>6</sup> Véanse, por mencionar algunos temas que no tocamos o que desarrollamos con una perspectiva diferente aquí, los siguientes capítulos que forman parte de la presente obra: Marván Laborde, María, “Plan B: violaciones flagrantes a la autonomía constitucional” (quien aborda diversos aspectos que violan la autonomía constitucional del INE); Salmorán Villar, Guadalupe, “Los cambios a la Secretaría Ejecutiva del INE” (quien aborda el tema de la remoción del Secretario Ejecutivo); Zavala A., Marco A., “Un transitorio ominoso” (quien también analiza el artículo transitorio que destituye al titular de la Secretaría Ejecutiva); Hernández, María del Pilar, “El Servicio Profesional Electoral Nacional: el último aliento de la legalidad democrática” (quien analiza los problemas derivados de la desaparición de la Junta General Ejecutiva y los cambios a la estructura local y distrital del INE); Miranda Jaimes, René y Munayer, Farah, “Plan B: el embate al padrón electoral y lista de votantes” (quienes alegan que la reforma debilita las condiciones que hacen posible que las elecciones puedan calificarse como libres y auténticas); Ramírez Höhne, Paula “¿Adiós a las elecciones auténticas?” (quien analiza los problemas de constitucionalidad derivados de los cambios a la estructura de los órganos centrales y desconcentrados del INE y los OPLE; las modificaciones a las facultades de los árbitros electorales para regular, interpretar y sancionar a diferentes actores; los cambios en materia de voto electrónico

Lo que ofrecemos a continuación es un esbozo de las razones por las que es justo decir que el Plan B del presidente López Obrador es un verdadero alud de inconstitucionalidades. Y, a pesar de ello, este boceto nos permite ver que no son pocas las razones que aquí exponemos para mostrar la incompatibilidad de la reforma electoral de 2023 con los mandatos de la ley suprema.

## II. ¿POR QUÉ EL “PLAN B” ES INCONSTITUCIONAL?

### TRECE RAZONES (PARA COMENZAR)

*1. La eliminación de los órganos distritales permanentes con cinco integrantes y su sustitución por oficinas auxiliares con un solo integrante que pueden ser temporales vulnera el mandato de profesionalización, el deber de contar con el personal calificado necesario, así como los principios rectores de la función electoral*

Uno de los cambios legislativos más significativos de la reforma electoral consiste en la eliminación de las 300 juntas distritales electorales de carácter permanente y su sustitución por juntas auxiliares que pueden ser temporales. Antes de la reforma, la LGIPE establecía que el INE ejercería sus funciones a través de una estructura permanente conformada por 32 juntas locales ejecutivas distribuidas en la capital de cada una de las entidades federativas y 300 juntas distritales ejecutivas, correspondientes a sendos distritos electorales uninominales.<sup>7</sup> En el caso de estas últimas, la misma ley señalaba que serían “integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral Nacional”,<sup>8</sup> que tendrían el carácter

---

y desde el extranjero; las modificaciones en materia de acciones afirmativas; así como el nuevo régimen laboral y el despido de los servidores públicos); Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier, “De la laguna a la arbitrariedad: la elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral” (quienes alegan que el procedimiento de remoción de la presidencia del Tribunal Electoral genera una tensión con los principios de legalidad y el debido proceso); Maitret, Armando, “La ley de medios de impugnación en el Plan B de reforma electoral” (quien analiza los problemas derivados de limitar las facultades de las autoridades respecto a los actos partidistas, así como la regulación de las remuneraciones de la magistratura); Hernández Macías, Juan Luis, “La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023” (quien analiza la inconstitucionalidad del proceso legislativo); y Puente, Khemvirg, “El proceso legislativo para la aprobación del ‘Plan B’” (quien concluye que las violaciones al proceso legislativo “constituyen una violación al proceso democrático e impactan la legitimidad que deben tener las reglas electorales”).

<sup>7</sup> Artículo 32 de la LGIPE anterior a la reforma.

<sup>8</sup> Artículo 72, numeral 4, de la LGIPE anterior a la reforma.

de “órganos permanentes”<sup>9</sup> y que se conformarán por i) un vocal ejecutivo, ii) un vocal de Organización Electoral, iii) un vocal del Registro Federal de Electores, iv) un vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y v) un vocal secretario.<sup>10</sup>

La reforma, como adelantamos, desmantela la mayor parte de la estructura profesional y permanente a nivel distrital. Así, la nueva LGIPE señala que se mantienen los 32 órganos locales, pero elimina las juntas distritales ejecutivas. En su lugar, las sustituye por “hasta 300 órganos auxiliares denominados oficinas auxiliares, máximo uno por distrito electoral uninominal, los cuales pueden ser permanentes o temporales, como determine el Consejo General”.<sup>11</sup> Más importante aún, la LGIPE reformada señala que las tareas que anteriormente eran realizadas por los cinco vocales en el ámbito distrital ahora serán realizadas por un único funcionario, denominado “vocal operativo”,<sup>12</sup> que realizará una enorme cantidad de funciones.

Aquí es importante enfatizar el “hasta”, pues en realidad la nueva LGIPE reduce dramáticamente el número de órganos auxiliares. En este sentido, la ley señala que sólo habrá una oficina auxiliar: i) en municipios o demarcaciones territoriales que tengan dos o más distritos electorales y ii) en las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito.<sup>13</sup> Eso implica, por ejemplo, que en la Zona Metropolitana del Valle de México, que abarca 52 distritos electorales, las 52 juntas distritales existentes podrían ser sustituidas por una sola junta auxiliar, que podría ser permanente o temporal, con un solo vocal operativo y que tendría que garantizar el derecho al voto a más de 16 millones de personas electoras.<sup>14</sup>

¿Qué tendrán que hacer estas oficinas auxiliares, que contarán con un solo vocal operativo? La reforma de 2023 contempla un enorme cúmulo de funciones ejecutivas para estas oficinas auxiliares que, como se ha dicho, podrán ser

---

<sup>9</sup> Artículo 72, numeral 1, de la LGIPE anterior a la reforma.

<sup>10</sup> Artículo 72, numeral 1, de la LGIPE anterior a la reforma.

<sup>11</sup> Artículos 33, numeral 1, y 61, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada. Véase, asimismo, la nueva redacción del artículo 71, numeral 1, inciso b) de la LGIPE.

<sup>12</sup> Artículo 71, numeral 1, de la LGIPE reformada.

<sup>13</sup> Artículo 61, numeral 4, incisos a) y b) de la LGIPE reformada.

<sup>14</sup> El dato del número de distritos y electores que abarca la Zona Metropolitana del Valle de México provienen de: Murayama, Ciro, “Plan B: ¿buscan anular las elecciones de 2024?”, *Reforma*, 1 de febrero de 2023.

temporales. Por ejemplo, entre sus funciones se encuentran las tareas permanentes de educación cívica y capacitación electoral dirigidas a la ciudadanía<sup>15</sup> y la integración de las mesas directivas de casilla.<sup>16</sup> Más aún, de acuerdo con las reformas legales, al vocal operativo le corresponderá, entre otras cuestiones, i) preparar las actividades previas al inicio del proceso electoral en el ámbito distrital, municipal o conurbado que tenga el órgano auxiliar,<sup>17</sup> ii) apoyar en las tareas de fiscalización,<sup>18</sup> iii) colaborar en el monitoreo de radio y televisión,<sup>19</sup> iv) coadyuvar en la operación y supervisión de los módulos de atención ciudadana en los que se tramita la credencial para votar,<sup>20</sup> v) cumplir los programas relacionados con el Registro Federal de Electores,<sup>21</sup> vi) prever lo necesario para la publicación de las listas de integración de las mesas directivas de casilla y su ubicación,<sup>22</sup> vi) ejecutar los programas relativos a la capacitación electoral, la educación cívica, la paridad de género y la cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral,<sup>23</sup> vii) apoyar en el ejercicio de sus atribuciones a los órganos locales,<sup>24</sup> viii) presidir el consejo distrital que le corresponda,<sup>25</sup> ix) coordinar al personal administrativo a su cargo,<sup>26</sup> así como x) “acordar con los órganos locales los asuntos de su competencia”<sup>27</sup> —lo que sea que esto signifique con exactitud—.

Estas modificaciones vulneran reglas y principios establecidos en el artículo 41 constitucional. Dicho artículo señala, entre otras cuestiones, que i) el INE será “profesional en su desempeño”, ii) los órganos ejecutivos y técnicos “dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones” y iii) los principios

---

<sup>15</sup> Artículo 82, numeral 3, de la LGIPE reformada.

<sup>16</sup> Artículo 82, numeral 4, de la LGIPE reformada.

<sup>17</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso f), de la LGIPE reformada.

<sup>18</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada.

<sup>19</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso c), de la LGIPE reformada.

<sup>20</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso d), de la LGIPE reformada.

<sup>21</sup> Artículo 74, numeral 2, inciso d), de la LGIPE reformada.

<sup>22</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso h), de la LGIPE reformada.

<sup>23</sup> Artículo 74, numeral 2, inciso g), de la LGIPE reformada.

<sup>24</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso a), de la LGIPE reformada.

<sup>25</sup> Artículo 74, numeral 2, inciso a), de la LGIPE reformada.

<sup>26</sup> Artículo 74, numeral 2, inciso a), de la LGIPE reformada.

<sup>27</sup> Artículo 74, numeral 1, inciso e), de la LGIPE reformada.

rectores de la función electoral serán la “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad”.<sup>28</sup>

En ese sentido, resulta claro que la destrucción de la estructura ejecutiva a nivel distrital y su desprofesionalización vulneran estos mandatos constitucionales. Por una parte, la reforma legal pretende destituir a la inmensa mayoría de los integrantes la estructura distrital profesionalizada, de tal forma que las funciones ejecutivas realizadas por los cinco vocales ejecutivos distritales que pertenecían al servicio profesional electoral ahora sean ejecutadas, en el mejor de los casos, por un solo vocal operativo. Para seguir con el mismo ejemplo: en la Zona Metropolitana del Valle de México, las tareas que antes eran realizadas por 260 funcionarios profesionales ahora podrían ser operadas por un solo funcionario que deberá garantizar los derechos de participación de 16 millones de personas electoras.

¿Qué implica lo anterior? Que la reforma electoral de 2023 vulnera directamente el mandato constitucional que señala que los órganos con funciones ejecutivas deben contar con el personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones, así como el principio constitucional de profesionalización. Ante la insuficiencia de recursos humanos profesionalizados, derivada de la destrucción de la estructura territorial, podrían suceder dos cosas: que el INE no cuente con el personal calificado necesario para realizar muchas funciones ejecutivas de la mayor trascendencia, o bien, que ante la insuficiencia de personal se contrate personal adicional que no necesariamente forme parte del servicio profesional.<sup>29</sup> En cualquiera de los dos escenarios la vulneración a la Constitución es clara, ya sea porque se incumple con el mandato constitucional de contar con el personal calificado necesario para la realización de funciones ejecutivas, o bien, porque la posible contratación de personal ajeno al servicio profesional contradice la regla constitucional que establece que el INE debe ser profesional en su desempeño.

---

<sup>28</sup> Artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, de la Constitución.

<sup>29</sup> El artículo 76, numeral 2, de la LGIPE reformada explícitamente señala que el personal temporal *podrá* —pero no necesariamente *deberá*— provenir del servicio profesional: “Las funciones de Organización y Capacitación serán supervisadas por la o el Vocal Operativo con apoyo del personal del la Oficina Auxiliar y el que se determine para el proceso electoral. El personal nombrado en forma temporal *podrá* provenir del sistema del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto”.

Asimismo, estas modificaciones también vulneran otro tipo de disposiciones constitucionales. En particular, los principios rectores de certeza, independencia, imparcialidad y objetividad podrían verse comprometidos si las funciones ejecutivas que antes eran realizadas por integrantes del servicio profesional ahora son realizadas por funcionarios cuyos procesos de selección, ingreso, capacitación, promoción, evaluación, adscripción, rotación, permanencia y disciplina no necesariamente garanticen que actúen con apego al marco constitucional y legal, a partir de reglas claras previamente establecidas que permitan evitar situaciones conflictivas, y evitando irregularidades o conductas que puedan favorecer a ciertos actores.

*II. La creación de una Comisión de Administración con funciones ejecutivas y conformada con cinco integrantes del máximo órgano de dirección rompe con el mandato constitucional que exige distinguir los órganos ejecutivos de los órganos de dirección*

La reforma electoral de 2023 también plantea cambios radicales en la estructura centralizada del INE. Uno de los cambios de mayor trascendencia en este rubro es la creación de una Comisión de Administración. De acuerdo con la nueva redacción de la LGIPE, esta comisión se renovará cada tres años y estará conformada por cinco consejerías electorales, quienes tendrán tanto voz como voto, así como por las personas titulares de las direcciones ejecutivas<sup>30</sup>, quienes sólo tendrán voz pero no voto.<sup>31</sup> Asimismo, la ley reformada señala que la presidencia se renovará cada año y que será ocupada por la persona consejera que determine el Consejo General.<sup>32</sup>

La ley contempla, además, que la Comisión de Administración tendrá una enorme cantidad de facultades de la mayor trascendencia. A este órgano le corresponderá, entre otras cosas: i) proponer el anteproyecto de presupuesto del

---

<sup>30</sup> Artículo 42, numeral 6, de la LGIPE reformada.

<sup>31</sup> Asimismo, el nuevo artículo 47, numeral 2, de la LGIPE establece que “[l]a persona titular del Órgano Interno de Control debe participar en la Comisión de Administración, solo con derecho a voz”.

<sup>32</sup> Artículo 42, numeral 6, de la LGIPE reformada.

INE,<sup>33</sup> ii) proponer las políticas y los programas generales del INE,<sup>34</sup> iii) establecer los procedimientos administrativos,<sup>35</sup> iv) aprobar la evaluación al desempeño del servicio profesional,<sup>36</sup> v) someter al Consejo General el proyecto del Estatuto del servicio profesional,<sup>37</sup> vi) proveer de sus rangos o niveles a los cargos inmediatamente inferiores a las Direcciones Ejecutivas,<sup>38</sup> vii) conocer de las propuestas para celebrar convenios para la impartición de cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes e integrantes del servicio profesional,<sup>39</sup> viii) proponer el establecimiento de oficinas municipales,<sup>40</sup> ix) aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del INE,<sup>41</sup> x) proponer la instalación de las oficinas auxiliares atendiendo al criterio municipal o de zona conurbada,<sup>42</sup> xi) aprobar la estructura mínima indispensable de las oficinas municipales,<sup>43</sup> así como, xii) “[l]as demás que le encomienden esta Ley [la LGIPE], el Consejo General o su presidente”.

La creación de esta Comisión de Administración tiene, además dos contrapartes. Por un lado, la reforma de 2023 elimina la Junta General Ejecutiva (JGE), cuyas funciones son absorbidas en buena medida por la Comisión de Administración y el Consejo General. Por la otra, la reforma también plantea una drástica limitación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva, que hasta ahora coordina a la JGE, conduce la administración y supervisa el adecuado desarrollo de las órganos ejecutivos y técnicos del INE<sup>44</sup>. Hoy pasa a ser un mero órgano que “auxiliará al Consejo General” en dichas funciones.<sup>45</sup>

Este nuevo esquema rompe con la distinción que la Constitución establece entre órganos de dirección y órganos ejecutivos. Dicha distinción queda claramente

---

<sup>33</sup> Artículo 44, numeral 1, inciso z), de la LGIPE reformada.

<sup>34</sup> Artículos 44, numeral 1, inciso bb), y 48, numeral 1, inciso a), de la LGIPE reformada.

<sup>35</sup> Artículo 48, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada.

<sup>36</sup> Artículo 48, numeral 1, inciso e), de la LGIPE reformada.

<sup>37</sup> Artículo 125 Bis, numeral 5, de la LGIPE reformada.

<sup>38</sup> Artículo 125 Ter, numeral 8, inciso a), de la LGIPE reformada.

<sup>39</sup> Artículo 125 Quater, numeral 3, de la LGIPE reformada.

<sup>40</sup> Artículo 48, numeral 1, inciso g), de la LGIPE reformada.

<sup>41</sup> Artículo 48, numeral 1, inciso o), de la LGIPE reformada.

<sup>42</sup> Artículo 72, numeral 5, de la LGIPE reformada.

<sup>43</sup> Artículo 80 Quinquies, numeral 1, de la LGIPE reformada.

<sup>44</sup> Artículo 59, numeral 1, de la LGIPE antes de la reforma.

<sup>45</sup> Artículo 59, numeral 1, de la LGIPE reformada.

establecida en el artículo 41 constitucional, en el cual se establece que el INE tendrá órganos de distinta naturaleza. En particular, la Constitución establece un mandato claro, consistente en que el “Instituto Nacional Electoral [...] contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.<sup>46</sup> Asimismo, la naturaleza directiva del Consejo General es evidente en tanto el propio artículo 41 de la Constitución establece que el “Consejo General será su órgano superior de dirección”.

¿Por qué la Constitución establece una distinción entre diferentes tipos de órganos? Por una parte, hay una dimensión relacionada con la división de funciones y especialización al interior del INE. La distinción busca, entre otras cosas, que diferentes órganos puedan cumplir de mejor forma funciones de distinta naturaleza. La Constitución mandata, en otras palabras, una particular forma de organización basada en la división funcional del trabajo entre distintos tipos de órganos.

Pero hay, por otra parte, también una lógica de contrapesos internos. La separación entre órganos de distinta naturaleza es también una forma de evitar la concentración de poder al interior del INE. Se trata, para decirlo pronto, de la manifestación de uno de los más longevos principios del constitucionalismo, esto es, la idea de que todo poder público debe ser limitado y que una manera de limitar al poder público consiste en establecer arreglos institucionales que eviten la concentración del poder. En lo particular, la estructura del INE y los múltiples controles sobre quienes pueden tomar decisiones responde a la desconfianza estructural de los partidos políticos hacia las autoridades electorales y su traducción en garantías institucionales. Romper el sistema de controles y equilibrios al interior del INE puede ser no sólo un factor de concentración del poder, sino también de deslegitimación de la autoridad electoral que podría redundar en un severo cuestionamiento de los resultados electorales.

El problema, como puede verse, es que la reforma legal pretende confundir y mezclar lo que la Constitución distingue y separa con claridad. Es constitucionalmente inadmisibles que buena parte de las funciones ejecutivas que anteriormente realizaba la Junta General Ejecutiva sean ahora realizadas por una

---

<sup>46</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, de la Constitución.



Comisión de Administración integrada por personas que pertenecen a un órgano de naturaleza directiva. Asimismo, existe un agravante derivado del hecho de que esta nueva comisión tiene periodos de duración muy cortos y la presidencia se rotará cada año. Esto no diluiría las responsabilidades legales en un órgano que decidirá a partir de mayorías cambiantes de votos, lo cual podría ampliar los espacios para la irresponsabilidad, la impunidad y, en casos extremos, para la corrupción.

En suma, podemos decir que la reforma electoral de 2023 establece un esquema que concentra el poder, que rompe con la distinción entre órganos directivos y que diluye las responsabilidades. Es, para decirlo pronto, una reforma abiertamente inconstitucional.

*III. La eliminación de los órganos técnicos del INE contemplados en la ley vulnera el mandato constitucional de que el INE deberá contar con órganos de carácter técnico*

Como se ha dicho, la Constitución es enfática al señalar que el INE debe contar necesariamente con órganos de carácter técnico. Así se establece, con toda claridad, en el artículo 41: el “Instituto Nacional Electoral [...] contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.<sup>47</sup> En ese sentido, la reforma de 2023 viola flagrantemente ese mandato, pues elimina todos los órganos técnicos contemplados en la ley y transfiere buena parte de sus facultades a órganos directivos.

Específicamente, la reforma elimina i) la Unidad Técnica de Fiscalización, que antes de la reforma de 2023 era el órgano encargado de revisar los informes sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, así como de investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;<sup>48</sup> ii) la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, que tenía la competencia para tramitar procedimientos sancionadores y de otro tipo;<sup>49</sup> así como iii) la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, encargada de buena parte de la coordinación entre el INE y los institutos electorales

---

<sup>47</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, de la Constitución.

<sup>48</sup> Véase el artículo 196 de la LGIPE antes de la reforma.

<sup>49</sup> Véase el artículo 51, numeral 2, de la LGIPE antes de la reforma.

locales.<sup>50</sup> De acuerdo con la reforma, las funciones que antes realizaban estos órganos técnicos ahora serán realizadas por órganos de carácter ejecutivo,<sup>51</sup> tales como la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral<sup>52</sup> o la Dirección Ejecutiva de Fiscalización.<sup>53</sup>

Es una obviedad, pero conviene enfatizar: si la Constitución obliga que existan órganos de carácter técnico, entonces la ley secundaria no puede eliminar todos los órganos que tengan ese carácter. Asimismo, conviene recordar que no es un capricho que la Constitución exija la existencia de este tipo de órganos. La Unidad Técnica de Fiscalización, por ejemplo, fue creada para que la autoridad electoral contase con todos los instrumentos necesarios para que por la vía del control del origen y cantidad del dinero gastado por los partidos políticos, en tiempos ordinarios y en campañas electorales, no afectase el principio de equidad en el ámbito electoral. Lo que permiten los órganos técnicos, en suma, es la realización de tareas altamente complejas y especializadas, de tal forma que otros órganos del INE cuenten con los insumos técnicos necesarios para cumplir con sus funciones.

*IV. La destitución de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva a través de un artículo transitorio de una ley secundaria vulnera la autonomía del INE y viola la prohibición constitucional de leyes privativas*

Un caso especial es el régimen transitorio que ordena la inmediata destitución de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. De conformidad con el primer párrafo del artículo décimo séptimo transitorio, dada “la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación”. Asimismo, ese artículo transitorio señala que, después del cese del Secretario Ejecutivo, el Consejo General deberá nombrar a un encargado de despacho y luego esperar hasta una fecha establecida para hacer la designación definitiva. En ese sentido, el segundo párrafo de dicho transitorio establece que de “inmediato, el Consejo General

---

<sup>50</sup> Véase el artículo 60 de la LGIPE antes de la reforma.

<sup>51</sup> Compárese, entre otros, los artículos 52, numeral 1, 53, de la LGIPE antes y después de la reforma.

<sup>52</sup> Véase el artículo 60 Bis de la LGIPE reformada.

<sup>53</sup> Véase, en particular, los artículos 190 a 200 de la LGIPE reformada.

nombrará de entre los directores ejecutivos, a un encargado de despacho”, para luego agregar que será hasta “la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023” cuando el Consejo “designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029”.

Estas normas son inconstitucionales al menos por dos razones. En primer lugar, constituyen una indebida violación a la autonomía de un órgano con autonomía constitucional, como lo es el INE. Constitucionalmente, el Consejo General es el órgano encargado de nombrar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Así lo establece claramente el artículo 41: el “Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente”.

La finalidad de dicha norma es clara: garantizar la autonomía del INE mediante un arreglo institucional según el cual es el propio INE, a través de la generación de un amplio consenso en su órgano superior de dirección, el encargado de nombrar a la persona titular del órgano ejecutivo más importante del INE. Por eso, no sorprende que la ley secundaria replique el mismo procedimiento para su remoción. De acuerdo con el artículo 36 de la LGIPE, el “Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente”.<sup>54</sup>

En ese sentido, el artículo décimo séptimo transitorio vulnera la autonomía del INE en la medida en que permite que sea el Poder Legislativo, a través de un artículo transitorio de una ley secundaria, el que tome una determinación que corresponde a un órgano con autonomía constitucional. Dicho de otro modo: la remoción de la persona titular de cargo ejecutivo más importante de la autoridad electoral constituye una indebida interferencia del Congreso de la Unión en la autonomía del INE.

En segundo lugar, las normas contenidas en ese artículo transitorio constituyen leyes privativas y, en consecuencia, contravienen lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, que establece literalmente que “[n]adie puede ser

---

<sup>54</sup> Véase el artículo 36, numeral 8, de la LGIPE vigente. Dicho numeral no fue modificado por la reforma electoral del 2023.

juzgado por leyes privativas”.<sup>55</sup> Al interpretar este artículo, la SCJN ha sostenido, de manera constante y reiterada, que son inconstitucionales aquellas leyes que no cumplen con las características generalidad, abstracción y permanencia. En un importante número de tesis jurisprudenciales<sup>56</sup>, nuestro tribunal constitucional ha establecido que deben considerarse como leyes privativas aquellas disposiciones que i) se refieren a situaciones que se agotan en un número predeterminado y previamente definido de casos y ii) pierden su vigencia una vez que se aplican a un caso previsto y determinado de antemano.

En el presente asunto, resulta evidente que el artículo transitorio que destituye a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del INE es una norma que

---

<sup>55</sup> Retomamos en este apartado lo que Javier Martín Reyes desarrolló, en su momento, para la demanda de acción de inconstitucionalidad que un partido político presentó en 2016 en contra de la ampliación de mandato de cuatro de los siete integrantes de la Sala Superior del TEPJF, esto es, lo que se conoció como la “Ley de Cuates”.

<sup>56</sup> Véanse, sólo por mencionar algunos criterios, las tesis identificadas con las claves 1a. CCLXXX/2015 (“INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO CONSTITUYE UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2015, tomo I, pág. 308); 1a./J. 117/2012 (“MIGRACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO CONSTITUYE UNA LEY PRIVATIVA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, pág. 582); 1a. CIX/2011 (“LEYES PRIVATIVAS. LOS ARTÍCULOS 33 H Y 33 L, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, 20., FRACCIÓN I, 40., FRACCIÓN II, INCISO A) Y 10 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 10., 30. Y 16 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, VIGENTES A PARTIR DEL 6 DE JUNIO DE 2009, NO TIENEN ESE CARÁCTER” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, julio de 2011, pág. 303); 1a. XXVII/2009 (“PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL CÓDIGO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 2007, NO ES UNA NORMA PRIVATIVA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, febrero de 2009, pág. 428); P. XII/2008 (“CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS RELATIVA, NO ES UNA LEY PRIVATIVA (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 13 DE ENERO DE 2005)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, pág. 707); P./J. 59/2007 (“TELECOMUNICACIONES. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ABRIL DE 2006, VIOLA LOS ARTÍCULOS 10., 50., 13 Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 1097); 2a. CXXVIII/2005 (“DERECHOS DE AUTOR. EL ARTÍCULO 83 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXII, diciembre de 2005, pág. 398).

va encaminada a afectar la situación jurídica de un número determinado y previamente definido de casos. De hecho, se trata de una norma que afecta la situación jurídica exclusivamente de una sola persona: Edmundo Jacobo Molina, actual Secretario Ejecutivo. Ahora bien, el hecho de que estamos frente a una norma privativa también se corrobora por el hecho de que dicho artículo transitorio perderá su vigencia una vez que se aplique al único caso previsto y determinado de antemano: el de Edmundo Jacobo Molina. Se trata, para decirlo pronto, de una ley con nombre y apellido, lo cual está prohibido por el artículo 13 constitucional.

*V. La ratificación por parte del Poder Legislativo de las y los actuales consejeros electorales del INE y del titular del Órgano Interno de Control vulnera la competencia que constitucionalmente le corresponde a otros órganos*

Además, la reforma de 2023 es inconstitucional porque contempla una indebida interferencia del Congreso de la Unión en la “ratificación” de las y los actuales consejeros electorales y de la persona titular del Órgano Interno de Control (OIC). Veamos el porqué.

De acuerdo con la Constitución, la designación de consejeros electorales corresponde, en última instancia, al Pleno de la Cámara de Diputados por mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes presentes al momento de tomar la decisión. Pero, de manera previa a esta decisión, el Poder Reformador de la Constitución diseñó un proceso sumamente detallado en el artículo 41 constitucional.<sup>57</sup> Se trata, como puede verse, de un mecanismo por demás complejo, en el que interviene un Comité Técnico de Evaluación (CTE) conformado “por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución”.<sup>58</sup>

El CTE deberá recibir la lista de los aspirantes a ocupar una consejería, seleccionar a los mejores y entregar al órgano de dirección política de la Cámara de

---

<sup>57</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo quinto, incisos a) a e) de la Constitución.

<sup>58</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo quinto, incisos a) a e) de la Constitución.

Diputados una quinteta con los nombres de cinco personas por cada vacante. Dicho órgano privilegiará el consenso entre las fuerzas políticas representadas en su seno. Si no pudieran llegar a un acuerdo para designar a las personas por mayoría de las dos terceras partes, se enviarán al Pleno cada una de las quintetas para que éste elija, mediante un proceso de insaculación, quién ocupará la vacante correspondiente. Si por cualquier razón no se pudiera hacer este procedimiento en el Pleno, deberá acudir a la SCJN para realizar la insaculación. La convocatoria deberá contener fechas perentorias para cada fase del proceso, de tal manera que no se queden consejerías sin cubrir como ya ha ocurrido en el pasado.

Como es evidente, en la Constitución está establecido un procedimiento que contempla una buena cantidad de garantías institucionales y, comparativamente, es uno de los mejores procesos porque asegura, al mismo tiempo, una evaluación de carácter técnico, la participación de las fuerzas políticas para generar acuerdos que permitan amplios consensos y, en caso de emergencia, ofrece salidas para evitar un *impasse* político que afecte al Consejo General.

Por su parte, la Constitución determina que la persona titular del OIC del INE será designada por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados. En particular, el artículo 41 constitucional señala que “el titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior”.<sup>59</sup>

La reforma electoral de 2023 vulnera las normas constitucionales que regulan ambas designaciones. Específicamente, el artículo vigésimo primero transitorio establece que “[s]e ratifica a los actuales Consejeros Electorales del Consejo General y al titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral para seguir en funciones hasta en tanto concluyan su encargo para el periodo que fueron designados por la Cámara de Diputados”.

La vulneración es evidente: el Congreso de la Unión, por una simple mayoría, no tiene facultades de “ratificar” a integrantes que son designados mediante procedimientos complejos, que involucran a un número variado de entes —la

---

<sup>59</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo octavo, de la Constitución.

CNDH, el INAI, la Junta de Coordinación Política, el Comité Técnico de Evaluación, la SCJN, las instituciones públicas de educación superior— y que además exigen en última instancia la concurrencia de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados. Se trata, para decirlo de manera directa, de una burda intromisión del Congreso de la Unión en la esfera competencial de otros órganos constitucionalmente reconocidos.

*VI. La exclusión de la rama administrativa del Estatuto del Servicio Profesional y del Personal de la Rama Administrativa vulnera el mandato constitucional de que las relaciones de trabajo de los servidores del INE deben regirse tanto por la ley como por el Estatuto.*

La reforma electoral de 2023 también vulnera un mandato expreso al excluir a la rama administrativa de las regulaciones establecidas en el Estatuto del Servicio Profesional y del Personal de la Rama Administrativa. La Constitución es clara cuando establece que las relaciones de trabajo de los servidores del INE deben regirse tanto por la ley electoral como por el Estatuto. Así lo determina expresamente el artículo 41 cuando señala que “[l]as disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público”.<sup>60</sup>

Antes de la reforma de 2023, la ley cumplía cabalmente con ese mandato. Por eso, la legislación electoral establecía que el Estatuto regularía tanto a quienes formaran parte del Servicio Profesional Electoral Nacional como al personal adscrito a la rama administrativa del INE. En particular, la ley establecía que “el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá por el estatuto”.<sup>61</sup>

Sucede, sin embargo, que la reforma electoral de 2023 excluyó a la rama administrativa de la regulación del Estatuto. Específicamente, la reforma contempla que el Estatuto sólo regulará la organización del servicio profesional, pero que “[l]a rama administrativa del Instituto no formará parte del Servicio Profesional Electoral

---

<sup>60</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo segundo.

<sup>61</sup> Artículo 30, numeral 4, de la LGIPE reformada.

Nacional” y que “se regirá por las reglas que al efecto emita el Consejo General”.<sup>62</sup> De esta forma los trabajadores de la rama administrativa son indebidamente excluidos de las protecciones que por mandato legal el Estatuto debe contemplar, y se da una enorme discrecionalidad al Consejo General para regular las normas relativas a los empleados administrativos.<sup>63</sup>

*VII. La imposición de una estructura restrictiva y temporal a los institutos electorales locales vulnera el principio de autonomía de las autoridades electorales y los principios rectores de la función electoral*

Conviene apuntar, aunque sea brevemente, que la reforma contiene un conjunto de normas relacionadas con las elecciones y los institutos locales que también vulneran la Constitución. Se trata de aquellas disposiciones que pretenden fijar, mediante una ley secundaria, una estructura por demás restrictiva para los OPLE. La nueva LGIPE impone a los OPLE una estructura máxima que se limita a sólo dos áreas: i) Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica y ii) Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos.<sup>64</sup>

Asimismo, a través de la reforma a la LGIPE se restringe notablemente la capacidad de los institutos electorales locales para contar con el personal —que ellos en ejercicio de su autonomía consideren necesario para desarrollar su funciones— al establecer la prohibición consistente en que “no contarán con estructura municipal o distrital permanente” y que sólo durante los procesos electorales “podrán instalar órganos municipales o distritales integrados por un máximo de tres personas consejeras” y, en casos excepcionales, hasta cinco consejerías.<sup>65</sup> Huelga decir, además, que solo la discrecionalidad determinará que es un caso excepcional.

Como puede verse, la reforma de 2023 apostó por un modelo no profesionalizado y con un control centralizado, al grado que se establece que los OPLE determinarán “la plantilla temporal que correspondan a sus consejos

---

<sup>62</sup> Artículo 125 Bis, numeral 4, de la LGIPE reformada.

<sup>63</sup> Artículo 125 Quinquies, numeral 1, de la LGIPE reformada.

<sup>64</sup> Artículo 99, numeral 3, de la LGIPE reformada.

<sup>65</sup> Artículo 99, numeral 4, de la LGIPE reformada.



distritales o municipales, conforme a la norma que emita el Consejo General atendiendo a los principios de austeridad y disciplina presupuestal”.<sup>66</sup>

Asimismo, el artículo vigésimo transitorio del decreto contempla que [l]os Organismos Públicos Locales realizarán las adecuaciones a sus estructuras orgánicas para establecer la estructura ocupacional señalada en el artículo 99, párrafos 3 y 4 de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenida en el presente Decreto, antes de noventa días antes del inicio del proceso electoral local de 2023-2024.

Estas normas son contrarias a la Constitución. En ese sentido, debe recordarse, por una parte, que el artículo 40 constitucional determina que los estados son “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Por otra parte, la Constitución también establece que las constituciones y las leyes de las entidades federativas tienen la obligación de garantizar que “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones [...] gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.<sup>67</sup> No podemos olvidar que la Constitución también impone el mandato consistente en que “[e]n el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad”.<sup>68</sup>

Ahora bien, es indiscutible que el poder legislativo federal sí tiene la facultad de establecer cierto tipo de normas generales en materia electoral. Específicamente, el artículo 73 establece que el Congreso federal tendrá la competencia “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.<sup>69</sup> En este caso, la reforma electoral de 2023 no hizo una distribución de competencias entre autoridades federales y locales, sino que pretende imponer un diseño institucional específico a los OPLES, que no tiene

---

<sup>66</sup> Artículo 99, numeral 5, de la LGIPE reformada.

<sup>67</sup> Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), de la Constitución.

<sup>68</sup> Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución.

<sup>69</sup> Artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución.

respaldo en la Constitución y que vulnera la autonomía de las autoridades electorales así como la soberanía de las entidades federativas. No le corresponde al legislador federal determinar qué estructura orgánica deben tener las autoridades electorales locales, en tanto se trata de una cuestión inherente al régimen interior de los estados y es, además, una de las dimensiones de la autonomía de los OPLE.

Asimismo, que una ley secundaria pretenda prohibir que los OPLES cuenten con una estructura municipal o distrital permanente constituye una vulneración a los principios rectores de la función electoral. Al igual que sucede con los cambios introducidos a nivel federal, los principios rectores de certeza, independencia e imparcialidad y objetividad se verán afectados si las funciones que antes eran realizadas por funcionarios pertenecientes a órganos permanentes ahora son ejecutadas por trabajadores temporales, que no necesariamente contarán con las garantías que les permitan realizar una función que debe estar caracterizada por el rigor, la neutralidad y el profesionalismo. En el contexto mexicano, unas elecciones organizadas con una arquitectura institucional tan endeble no garantizarán la legitimidad mínima que demandan los procesos electorales en una democracia constitucional.

*VIII. La prohibición para que las autoridades electorales emitan criterios, lineamientos o acuerdos es contraria al modelo de control de la constitucionalidad y a las potestades normativas de la autoridad administrativa*

La reforma electoral de 2023 introdujo una restricción adicional para el INE y el TEPJF. De acuerdo con la redacción de la nueva disposición, la “Autoridad Administrativa Electoral y la Autoridad Jurisdiccional *en ningún caso* podrán emitir nuevos criterios, lineamientos o acuerdos que modifiquen las reglas del proceso electoral una vez que haya iniciado”.<sup>70</sup> Esta disposición es contraria a la Constitución en al menos dos sentidos.

Por una parte, es claro que todos los tribunales del país, incluidos los electorales, tienen la capacidad de ejercer un control de constitucionalidad. El artículo 99 constitucional expresamente establece la facultad: “las salas del Tribunal

---

<sup>70</sup> Artículo 224, numeral 4, de la LGIPE reformada. Énfasis añadido.

Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución” y que “[l]as resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio”.<sup>71</sup>

Por otra parte, la SCJN ha establecido con toda claridad que los tribunales estatales electorales están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores que sean contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Dicho de otro modo, nuestro tribunal constitucional ha establecido con toda claridad que los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas cuentan con un control difuso de constitucionalidad.<sup>72</sup>

Si el TEPJF y los tribunales electorales locales están obligados a dejar de aplicar aquellas normas que sean contrarias a la Constitución, entonces es evidente que tienen la obligación de establecer criterios que tengan como consecuencia dejar sin efecto aquellas normas que rigen el proceso electoral. Esta posibilidad es parte del modelo de control de la constitucionalidad en México. De lo contrario, impedir que los tribunales electorales puedan fijar estos criterios —como establece la reforma de 2023— tendría la inaceptable consecuencia de que las autoridades electorales se verían necesariamente obligadas a aplicar normas contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales durante los procesos electorales. De ese tamaño es el despropósito de la restricción introducida por la reforma electoral de 2023.

Por otra parte, la prohibición para emitir criterios, lineamientos o acuerdos durante el proceso electoral vulneran las potestades de creación normativa que constitucionalmente corresponden al INE.<sup>73</sup> La Constitución establece que el INE puede regular directamente —y sin intervención legislativa— los lineamientos que

---

<sup>71</sup> Artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución. Esto es a lo que la SCJN ha denominado el “control por determinación constitucional específica”. Véase, en particular, la resolución dictada por el Pleno de la SCJN al resolver el expediente varios 912/2010 el 14 de julio de 2011.

<sup>72</sup> Véase, de nuevo, la resolución dictada por el Pleno de la SCJN al resolver el expediente varios 912/2010.

<sup>73</sup> Retomamos aquí lo desarrollado previamente en: Martín Reyes, Javier, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, en Loeza, Soledad; Payán, Tony, y Montes de Oca Arbolea, Rodrigo (eds.), *Partidos, procesos y prácticas. La terca pluralidad política de la democracia mexicana*, México, El Colegio de México (en prensa). Véase, asimismo, el trabajo de Zavala Arredondo, Marco Antonio, “Las potestades normativas del INE y la jurisprudencia del TEPJF”, documento de trabajo núm. 68, División de Estudios Jurídicos, CIDE, México, 2020.

rigen los programas de resultados preliminares, las encuestas y sondeos de opinión, el desempeño electoral, los conteos rápidos, los documentos y producción de materiales electorales, así como la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE como de los OPLE.<sup>74</sup>

La Constitución, como puede verse, en ningún momento establece alguna limitación temporal para el ejercicio de estas potestades de creación del INE. Por lo anterior, resulta constitucionalmente inadmisibles que una norma secundaria, de rango inferior, pretenda limitar una facultad más allá de los límites que establece la Constitución.

*IX. Los cambios en el método para capacitar a las personas que integrarán las mesas directivas de casillas vulneran los principios de certeza y no discriminación*

Otros de los cambios introducidos por la reforma electoral están relacionados con la forma en que se realizará la capacitación de las personas que integrarán las mesas directivas de casillas. Se reduce, por ejemplo, de 13% a 10% el porcentaje de personas ciudadanas de cada sección electoral para la convocatoria al curso de capacitación.<sup>75</sup> Más importante aún, la reforma establece que no todas esas personas serán necesariamente convocadas al curso de capacitación —como sucedía antes de la reforma—, sino que “se visitará y notificará a las personas que resulten insaculadas [...] hasta el *número óptimo necesario* para cubrir la casilla y su respectiva lista de reserva”.<sup>76</sup> De acuerdo con la nueva disposición legal, “[u]na vez que se alcance el número óptimo, no será necesario continuar visitando y notificando al resto de las personas que resultaron insaculadas”.<sup>77</sup>

Esta nueva redacción es contraria al principio constitucional de certeza. No hay criterio alguno para determinar qué debe entenderse por “número óptimo”. Abre la puerta a que no se capacite lo suficiente, que se tengan que tomar personas de

---

<sup>74</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución.

<sup>75</sup> Véase el artículo 254, párrafo 1, inciso b) de la LGIPE reformada.

<sup>76</sup> Véase el artículo 254, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE reformada.

<sup>77</sup> Véase el artículo 254, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE reformada.

la fila para cubrirlo. Tampoco dice ni qué orden debe seguirse para alcanzarlo. Hay un gran margen de discrecionalidad que permitirá a empleados temporales —ya se habrá destituido al personal de las juntas distritales ejecutivas— seleccionar arbitrariamente a quién se le capacita.

A este problema de constitucionalidad se le suma uno posterior. La reforma contempla que las oficinas auxiliares deberán seleccionar a las personas que resulten más aptas, pero establece un trato preferencial a las personas de “mayor edad”.<sup>78</sup> Se trata, por tanto, de un trato diferenciado basado en una categoría sospechosa que afecta el derecho fundamental a acceder, en condiciones de igualdad, a una función pública tan relevante como ser funcionario de casilla.

En ese sentido, se trata de una disposición que, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, goza de un “presunción de inconstitucionalidad”.<sup>79</sup> Asimismo, la Corte ha establecido que este tipo de tratos diferenciados deben pasar un test de escrutinio estricto, según el cual se debe demostrar que la medida i) persigue una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, ii) está estrechamente vinculada con la finalidad y iii) es la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad.<sup>80</sup>

*X. La supresión del derecho a presentar escritos de protesta es una medida regresiva que vulnera el principio de certeza y el derecho de acceso a la justicia*

Una modificación adicional introducida por la reforma electoral de 2023 consiste en la supresión del derecho a presentar escritos de protesta. Anteriormente, la ley electoral contemplaba que los “representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos: [...] [p]resentar al término del escrutinio y

---

<sup>78</sup> Véase el artículo 254, párrafo 1, incisos e) y g) de la LGIPE reformada.

<sup>79</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 109, registro 2010595.

<sup>80</sup> Véase la jurisprudencia de la SCJN P./J. 10/2016 (10a.), de rubro “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 34, t. I, p. 8, septiembre de 2016, registro 2012589.

cómputo escritos de protesta”.<sup>81</sup> Sin embargo, la reforma electoral derogó el inciso en el que estaba contemplado dicho derecho.

Los escritos de protesta son un documento en los que los representantes de partido tienen la oportunidad de asentar lo que desde su perspectiva son posibles irregularidades acontecidas durante el escrutinio y cómputo de los votos. No constituyen, por sí mismos, una prueba plena sobre dichas irregularidades, pero ciertamente pueden servir como indicios para acreditarlas. Así, la supresión del derecho de las representaciones partidistas y de candidaturas independientes es una medida regresiva porque afecta, sin una justificación robusta, el acceso a la justicia, toda vez que se elimina una herramienta útil para acudir a los tribunales y plantear pruebas y argumentos. Asimismo, se trata de una medida que vulnera el principio de certeza al dificultar que este tipo de irregularidades puedan ser conocidas y probadas.

*XI. La prohibición para otorgar recursos adicionales para la implementación de la reforma electoral impide una adecuada promoción, respeto, protección y garantía de los derechos laborales y de participación de la ciudadanía, además de que constituye una indebida interferencia en el ámbito competencial de la Cámara de Diputados*

Otro problema de constitucionalidad de la reforma electoral se deriva de la prohibición, establecida en el régimen transitorio, para que el INE reciba recursos adicionales para la implementación de la reforma electoral, incluso para ejercicios fiscales futuros. Específicamente, el artículo noveno transitorio señala que “[l]as erogaciones que se generan con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo al presupuesto aprobado del INE, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, ni en los ejercicios fiscales subsecuentes”.<sup>82</sup>

Esta norma presenta diversos problemas de constitucionalidad. En primer lugar, se trata de una medida que afecta los derechos de participación política de la

---

<sup>81</sup> Véase el artículo 261, numeral 1, inciso d, de la LGIPE antes de la reforma.

<sup>82</sup> Véase el artículo noveno transitorio del decreto de reforma.

ciudadanía. Se trata de una perogrullada, pero parece que vale la pena recordarlo: la promoción, respeto, protección y garantía de cualquier derecho humano implica, necesariamente, una correcta dotación de recursos públicos. Y una segunda: una inadecuada dotación genera las más variadas afectaciones, precisamente, en la capacidad de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales.

En el caso concreto, incluso si se asume por un instante que es fácticamente posible que el INE implemente todos los cambios introducidos por el llamado Plan B —algo que parece implausible—. Lo cierto es que la implementación de una reforma así de profunda requerirá de una enorme cantidad de recursos para su materialización.

Por poner un solo ejemplo: piénsese simplemente en la enorme cantidad de recursos financieros que deberían emplearse para hacer frente a las obligaciones laborales derivadas del cese de una enorme cantidad de personas trabajadoras. No existe, de entrada, un cálculo económico sobre los recursos necesarios para la indemnización legal que les corresponde, ni tampoco garantía alguna de que el dinero del fideicomiso laboral del INE —que, dicho sea de paso, también se pretende desaparecer— será suficiente.

Otro ejemplo: la reforma obliga a la contratación de personal temporal bajo la falsa promesa de la austeridad republicana. De nueva cuenta, en el proceso de reforma no se presentaron datos confiables para estimar el impacto presupuestal que tendría una decisión de esta magnitud. Suponiendo que se podrían generar algunas economías durante años no electorales, lo cierto es que la tesis básica de la reforma es muy difícil de sostener para el caso de los años electorales. Si no se provee al INE de los recursos necesarios para el desarrollo de todas sus facultades, tanto en años electorales como no electorales, se generarían afectaciones directas al ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

En segundo lugar, esta norma invade la competencia de la Cámara de Diputados. Constitucionalmente a ésta le corresponde determinar anualmente el presupuesto.<sup>83</sup> El Senado no puede tener intervención en esta determinación, ni el

---

<sup>83</sup> Artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Congreso de la Unión puede limitar, y menos para años futuros, esa facultad constitucional que corresponde ejercer cada año y en exclusiva a la Cámara de Diputados. Hay, por tanto, una invasión a la esfera competencial del órgano encargado de aprobar el presupuesto.

*XII. La definición legislativa del concepto de propaganda gubernamental es contraria al concepto constitucional de propaganda gubernamental*

La reforma también pretende hacer una indebida redefinición del concepto de propaganda gubernamental. El párrafo octavo del artículo 134<sup>84</sup> de la Constitución establece lo siguiente:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En este sentido, es importante recordar que este artículo constitucional se modificó en 2007, en el contexto de la reforma electoral que tuvo como propósito garantizar las condiciones de equidad entre los partidos políticos para que el partido en el gobierno no tuviera ventajas indebidas sobre aquellos que están en la oposición.

Pues bien, la reforma legal de 2023 pretende limitar los alcances de estas normas constitucionales en materia de propaganda gubernamental. Específicamente, se pretende reducir significativamente el concepto de “propaganda gubernamental”, al establecer que sólo se considerarán como tal “las campañas contratadas con recursos públicos definidas por la Ley General de Comunicación Social, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución”.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución.

<sup>85</sup> Artículo 209, numeral 1, de la LGIPE reformada. Véase, asimismo, el artículo 449, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE reformada, que establecen que constituirán infracciones el “[d]ifundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos



Como puede verse, se trata de una definición legislativa que está en tensión con la Constitución. El artículo 134 constitucional en ningún momento limita el concepto de propaganda gubernamental a campañas que sean contratadas con recursos públicos. De hecho, la Constitución establece un concepto de propaganda gubernamental por demás amplio —de ahí que enfatice que se puede dar “bajo cualquier modalidad de comunicación social”—, que no se encuentra limitado a un medio específico (esto es, las “campañas”), ni que depende de una modalidad específica (la “contratación” con recursos públicos).

*XIII. La reforma establece excepciones inconstitucionales a la obligación de suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales*

Por último, conviene apuntar, aunque sea brevemente, otra inconstitucionalidad relacionada con la difusión de propaganda gubernamental. La reforma electoral de 2023 pretende incrementar las excepciones a la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales. En particular, la ley establece que “las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias relativas a los servicios públicos y para la protección civil en casos de emergencia”.<sup>86</sup>

Sucede que esta reforma también es contraria al texto expreso de la Constitución. El artículo 41 constitucional es claro al establecer que las únicas excepciones a la obligación de suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales son “las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”. No hay, por tanto, en la Constitución una

---

presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia”, así como “[d]ifundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública”.

<sup>86</sup> Artículo 209, numeral 1, de la LGIPE reformada. Énfasis añadido.

habilitación para que se difundan campañas relativas “a los servicios públicos” en general, tal como se pretende con la reforma a la ley secundaria.

### III. PARA CONCLUIR: ENTRE LA CONSTELACIÓN Y EL ALUD DE INCONSTITUCIONALIDADES

Durante los últimos días, el presidente del INE ha dicho que la reforma electoral de 2023 es una “constelación de inconstitucionalidades”. Según nos recuerda la Real Academia Española, una constelación es un “conjunto de estrellas que, mediante trazos imaginarios, forman un dibujo que evoca una figura determinada”. Esta caracterización de la reforma es acertada en la medida en que los distintos componentes del llamado “Plan B” evocan el contorno de un objetivo claro: el debilitamiento —o, de plano, la destrucción— de buena parte de las garantías institucionales que hacen posible el voto libre y auténtico.

Pero la caracterización quizá falla en transmitir la magnitud del fenómeno. Como hemos visto, son muchísimas, demasiadas, las normas de rango legal que son contrarias a las reglas y principios que establece la Constitución en materia electoral. Por eso, en los meses venideros, los poderes judiciales tendrán un papel fundamental. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los juzgados y tribunales que eventualmente puedan conocer de amparos a violaciones a derechos humanos distintos a los de participación política, tendrán en sus manos el futuro del sistema electoral. De ellos dependerá que México pueda seguir siendo, con todos sus defectos, una democracia constitucional.

## XXIV. ¿ES POSIBLE IMPUGNAR LA REFORMA ELECTORAL DE 2023? EL ROMPECABEZAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL<sup>1</sup>

Javier MARTÍN REYES<sup>2</sup>

Pedro SALAZAR UGARTE<sup>3</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Lo decimos sin ninguna exageración: el llamado “Plan B” del presidente López Obrador sería la reforma electoral más regresiva en la historia de la democracia mexicana. Como en todo cambio normativo, hay aspectos positivos y negativos. Pero, en este caso, los primeros son escasos y, los segundos, excesivos. Por eso, no sorprende que se haya escrito tanto sobre problemas de inconstitucionalidad de la reforma, desde las violaciones al proceso legislativo hasta las afectaciones específicas que generan buena parte de sus normas. Basta con ver los trabajos contenidos en esta obra para advertir que son muchas las inconstitucionalidades de esta reforma —o, para ser precisos, contrarreforma— electoral.

Por lo anterior, en este capítulo abordaremos una dimensión diferente del problema. No nos concentramos en los aspectos sustantivos de la reforma, ni en las complicaciones de su ruta legislativa, sino en la ruta procesal que seguirán las impugnaciones que seguramente se presentarán ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como los órganos de la jurisdicción del amparo (juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y, eventualmente, la propia Corte).

Por la magnitud de los cambios introducidos, la enorme cantidad de afectaciones que generarían y la existencia de múltiples vías impugnativas, es preciso decir que se avecina el litigio electoral más complejo de la historia

---

<sup>1</sup> Para este capítulo retomamos lo que desarrollamos, con un menor nivel de detalle técnico, en Martín Reyes, Javier y Salazar Ugarte, Pedro, “La contrarreforma electoral frente a los tribunales: la ruta impugnativa”, *Voz y Voto*, marzo de 2023 (en prensa).

<sup>2</sup> Javier Martín Reyes es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>.

<sup>3</sup> Pedro Salazar Ugarte es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9562-5043>.

constitucional de México. Ofrecemos a continuación un panorama sobre las diferentes vías que podrían utilizar partidos políticos, minorías parlamentarias, órganos constitucionales autónomos, autoridades electorales, personas trabajadoras, organizaciones de la sociedad civil y personas ciudadanas. Se trata, para decirlo pronto, de una descripción del complejo rompecabezas de la justicia constitucional en México.

## II. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Una primera vía para impugnar la totalidad o parte de la reforma electoral son las acciones de inconstitucionalidad, que pueden ser presentadas, entre otros, por cualquier partido político nacional, las minorías parlamentarias (esto es, el 33%) de la Cámara de Diputados o del Senado, así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).<sup>4</sup> Se trata de una vía por demás potente, en la medida en que podría invalidar total o parcialmente la reforma electoral, pero que requiere de una mayoría calificada de ocho de las once personas ministras que integran el Pleno de la Corte.

Asimismo, las acciones de inconstitucionalidad pueden ser estratégicas y fundamentales. Aunque, en principio, la admisión de las demandas de las acciones no genera la suspensión de las normas cuestionada,<sup>5</sup> lo cierto es que existe al menos un precedente —el correspondiente a la acción contra la Ley Federal de Remuneraciones<sup>6</sup>— en el cual la Corte ha otorgado una suspensión en una acción

---

<sup>4</sup> En términos estrictamente jurídicos, las acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma electoral también pueden ser presentadas por el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en este segundo caso, en contra de aquellas disposiciones que pudiesen vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte). Sin embargo, sabemos que la viabilidad política de que esto suceda es, por desgracia, ínfima.

<sup>5</sup> En particular, el párrafo tercero del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la ley reglamentaria) establece que “[l]a admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, la resolución dictada por la Segunda Sala de la SCJN en el recurso de reclamación 91/2018-CA, derivado del incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada, resuelta el 13 de febrero de 2019. En la acción de inconstitucionalidad acumulada (la 108/2018), una minoría del Senado no solo impugnó el decreto que expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de

de inconstitucionalidad, con lo que sería posible frenar los efectos negativos que supondría la implementación de la reforma, por lo menos hasta que el Pleno de la Corte resuelva el fondo del asunto.

La segunda vía para impugnar la reforma electoral ante la Suprema Corte son las controversias constitucionales, un mecanismo que sirve para resolver conflictos competenciales entre diferentes poderes y órganos con autonomía constitucional. En este caso, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como los institutos electorales locales —conocidos también como organismos públicos locales electorales (OPLE)— podrían presentar controversias constitucionales en contra de aquellas normas de la reforma electoral que afecten su autonomía o esfera de competencias. En este caso, también sería posible lograr la invalidez de las disposiciones controvertidas, siempre y cuando se obtenga una mayoría calificada de ocho votos.

Ahora bien, es importante apuntar que las controversias constitucionales son, en principio, improcedentes en materia electoral.<sup>7</sup> Sin embargo, también existen precedentes en los cuales se ha aceptado que el INE haya sido parte actora o

---

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de noviembre de 2018, sino que también “solicitó la suspensión de los efectos y/o consecuencias” de las normas reclamadas. El asunto fue turnado al ministro Alberto Pérez Dayán, quien concedió la suspensión “con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable” y para el efecto de que “las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no sean fijados en términos de la ley reclamada”. En contra de dicha determinación, el presidente de la mesa directiva del Senado interpuso un recurso de reclamación, que eventualmente fue resuelto por la Segunda Sala. En ese sentido, la Segunda Sala razonó, en síntesis que la redacción del párrafo tercero del artículo 64 de la ley reglamentaria es anterior a la reforma en materia de derechos humanos de 2011, y que por lo tanto, dicha disposición debe ahora interpretarse de tal forma que “en aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la trasgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión” (énfasis en el original). Dicho de otro modo, la Segunda Sala razonó que “únicamente cuando se controviertan normas generales que impliquen o puedan implicar la trasgresión definitiva de derechos fundamentales sea procedente conceder la suspensión solicitada”. Véase, asimismo, las resoluciones dictadas en los diversos recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, derivados de incidentes de suspensión en acciones de inconstitucionalidad.

<sup>7</sup> El artículo 105, fracción I, de la Constitución establece que “[l]a Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de [...] las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral”. Por su parte, el artículo 19, fracción II de la ley reglamentaria establece que “[l]as controversias constitucionales son improcedentes: [...] contra normas generales o actos en materia electoral”.

demandada en controversias constitucionales.<sup>8</sup> De igual forma, a pesar de que la ley señala que la suspensión no será procedente en controversias en contra de normas generales,<sup>9</sup> lo cierto es que la propia Suprema Corte ha otorgado algunas al resolver casos de controversias en el pasado reciente.<sup>10</sup>

### III. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE RESUELVE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Prácticamente todos y cada uno de los actos y resoluciones en los que se apliquen los cambios introducidos por la reforma electoral podrán ser impugnados en la jurisdicción especializada a cargo del TEPJF. En este caso, las impugnaciones podrían ser presentadas, a través de los diferentes medios de impugnación y en distintos supuestos, por los partidos políticos, por cualquier persona u organización ciudadana que demuestre tener un interés jurídico o legítimo, por las personas trabajadoras que serán afectadas por la aplicación de la reforma electoral, así como por autoridades electorales.

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 209/2021 promovida por el INE con la finalidad de demandar la invalidez de diversos artículos y anexos del presupuesto de egresos de 2022. En la sentencia dictada el 1 de junio de 2022, la Primera Sala de la SCJN declaró la invalidez de parte del presupuesto de egresos y ordenó a la Cámara de Diputados subsanar la inconstitucionalidad planteada. Asimismo, véase la controversia constitucional 73/2020, promovida igualmente por el INE en contra del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica” y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte el 2 de junio de 2022, en el sentido de estimar procedente, pero infundada, la controversia constitucional.

<sup>9</sup> En este caso, el artículo 14, segundo párrafo, de la ley reglamentaria señala que “[l]a suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, la resolución dictada el 3 de noviembre de 2021 por la Primera Sala de la SCJN en el recurso de reclamación 68/2021-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 80/2021, en el cual el INE controvertió el auto mediante el cual el ministro instructor negó la suspensión de diversos artículos de la Ley Federal de Remuneraciones publicada el 19 de mayo de 2021. En dicha sentencia, la Primera Sala razonó que las razones para otorgar suspensiones en acciones de inconstitucionalidad “son plenamente aplicables a las controversias constitucionales, pues precisamente la misma lógica para no conceder la suspensión tratándose de normas generales permea en las controversias constitucionales; en ese sentido, se considera igualmente que atendiendo al mandato contenido en el primer párrafo del artículo 1º constitucional debe interpretarse la estipulación contenida en el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, considerando la regla general la improcedencia de la concesión de la suspensión respecto de normas generales; sin embargo, en aquellos casos en que en la controversia constitucional se impugnen normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión” (énfasis en el original).

Como dato relevante, es importante apuntar que este tipo de impugnaciones suelen resolverse en plazos relativamente breves, que no requieren de mayorías calificadas (basta cuatro votos de siete en la Sala Superior para inaplicar las normas inconstitucionales) y que, aunque en principio la suspensión no es procedente en los medios de impugnación en materia electoral,<sup>11</sup> también existen precedentes en los cuales el Tribunal Electoral ha dictado medidas cautelares que tiene efectos similares.<sup>12</sup>

Por otra parte, se debe enfatizar que los plazos para la presentación de estas impugnaciones son por demás breves (por regla general, dentro de los 4 días posteriores al conocimiento o notificación del acto o resolución, con excepción de los litigios laborales), que los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto, así como que para derrotar a la reforma se necesitaría presentar una enorme cantidad de impugnaciones (habría que controvertir prácticamente todo acto de aplicación de la reforma) y en momentos diferenciados.

#### IV. JUICIOS DE AMPARO

Finalmente, habría que enfatizar que también es posible que se presente una buena cantidad de amparos en contra de la reforma electoral. Como se sabe, el juicio de amparo es una vía que permite controvertir normas, actos y omisiones que afecten los derechos humanos o las garantías de las personas. Por ello, en principio también podrían ser presentadas por cualquier persona y organización que demuestre contar con un interés jurídico o legítimo. Asimismo, y a diferencia de lo que sucede en los medios de impugnación en materia electoral, en el amparo sí existe una regulación expresa para obtener suspensiones. Esto permitiría que a través de

---

<sup>11</sup> El artículo 41, párrafo tercero, base VI, establece que “[e]n materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF el 17 de septiembre de 2022 en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales del Instituto Nacional Electoral SUP-JLI-35/2022, en el cual la parte actora solicitó la emisión de medidas cautelares. Entre otras cosas, la Sala Superior razonó que “es por demás razonable que durante los procesos judiciales, como lo son los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de la persona que se haya desempleado como servidora pública del INE, deben introducirse medidas tendentes a asegurar que durante la etapa que dure el litigio y hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio, e inclusive, de ser el caso, con posterioridad a la conclusión del proceso, se evite cualquier hecho, omisión o circunstancia que sea revictimizante para la parte demandada”.

suspensiones se frene, por lo menos parcialmente y de manera temporal, algunos de los efectos más negativos de la reforma.

Sin embargo, también es importante señalar que, en principio, los amparos son improcedentes en materia electoral o en contra de actos y resoluciones de autoridades electorales.<sup>13</sup> Por lo mismo todo amparo que se presente debe mostrar que se afectan otro tipo de derechos humanos, distintos a los político-electorales, amén de superar otras aduanas nada sencillas, tales como acreditar el interés legítimo o jurídico de las personas quejas, mostrar la reforma electoral contiene normas de carácter autoaplicativas (en el caso de que se desee presentar amparos a partir de la publicación de la reforma), así como superar las limitaciones de los efectos inter partes de las sentencias.

Finalmente, también habría que apuntar que apostar por la vía del amparo implicaría la presentación de una enorme cantidad de impugnaciones, en los cuales las cadenas impugnativas (juzgados de distrito, luego tribunales colegiados de circuito y eventualmente la Suprema Corte) podrían ser particularmente prolongadas.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este análisis muestra que, en términos jurídicos, es perfectamente posible invalidar o dejar sin efecto toda la reforma electoral o, por lo menos, limitar algunos de sus efectos negativos. Sin embargo, también es claro que todas y cada una de las vías que hemos descrito presentan distintos tipos de dificultades, que van desde lo técnico hasta lo político. Las presiones que se ejerzan desde el poder hacia la judicatura serán enormes, y todos los órganos involucrados —SCJN, TEPJF y

---

<sup>13</sup> Por una parte, el artículo 103, fracción I, de la Constitución establece que “[l]os Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite [...] por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Por la otra, el artículo 107 dicta que “[l]as controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria”. Por último, el artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo señala que el juicio de amparo es improcedente “contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral”.



tribunales de amparo— tendrán una responsabilidad mayúscula. Lo que está en vilo es la viabilidad del sistema democrático que tanto nos tardamos en construir.

Por lo mismo, frente al litigio más complejo de la historia, será indispensable que exista una articulación permanente entre actores políticos, sociedad civil, personas trabajadoras y ciudadanía en general. Generar un contexto de exigencia y activar una alianza cívica atenta, informada y vigilante se convierten en imperativos en los que no podemos claudicar. Defender a la democracia es un derecho, pero también es una obligación cívica con las generaciones presentes y futuras.

Parece que, en este caso, si se pretende invalidar o inaplicar las normas de una contrarreforma profundamente regresiva, no hay más alternativa que acudir a los tribunales de manera estratégica y coordinada. Quizá, de esta forma, sea posible frenar uno de los mayores atropellos a nuestra democracia constitucional. De lo que se trata es de utilizar al derecho y a las instituciones del Estado para garantizar que éste no transmute en un sistema autocrático y autoritario. Defender nuestros derechos de manera pacífica, cívica e institucional. Ni más, ni menos.