

La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral

JAVIER Martín Reyes
MARÍA Marván Laborde
COORDINADORES



JU
RÍDI
CAS

La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral



dos

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

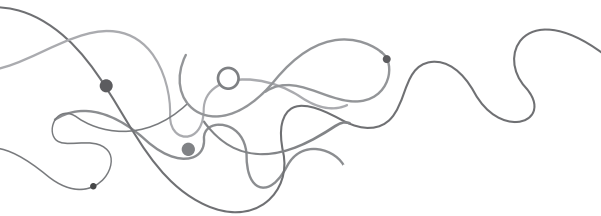
Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de cubierta

Edith Aguilar Gálvez
José Antonio Bautista Sánchez
Diseño de interiores

Lesli Samanta Muñoz Rojas
Diseño del identificador de la serie

La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral

Javier Martín Reyes
María Marván Laborde
Coordinadores



México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Martín Reyes, Javier, editor. | Marván Laborde, María, editor.

Título: La iniciativa presidencial de reforma electoral : análisis técnico del Plan C electoral / Javier Martín Reyes, María Marván Laborde, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Enclave de jurídicas ; dos.

Identificadores: LIBRUNAM 2244241 (impreso) | LIBRUNAM 2244251 (libro electrónico) | ISBN 9786073094726 (impreso) | ISBN 9786073094719 (libro electrónico).

Temas: Derecho electoral -- México. | Repartición de escaños (Derecho electoral) -- México. | Cuerpos legislativos -- Reforma. | Sufragio -- México -- Reforma.

Clasificación: LCC KGF3053.I55 2024 (impreso) | LCC KGF3053 (libro electrónico) | DDC 342.7207—dc23

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: 4 de octubre de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro impreso): 978-607-30-9472-6
ISBN (libro electrónico): 978-607-30-9471-9

Impreso y hecho en México

Contenido

uno

Estudio introductorio al análisis técnico

Opinión técnica del Plan C: un análisis colectivo de la iniciativa presidencial de reforma en materia electoral	3
---	---

Javier MARTÍN REYES

María MARVÁN LABORDE

Los distintos caminos de la nueva iniciativa de reforma constitucional en materia electoral: rutas de lectura	33
---	----

Uriel CARRILLO ALTAMIRANO

Luis Mauricio VARAS SILVA

VII

dos

La propuesta del Plan C

La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México.	47
---	----

María MARVÁN LABORDE

Dinero y competencia política: una tramposa propuesta.	55
--	----

Horacio VIVES SEGL

Menos ruido y más nueces: la fiscalización en la próxima reforma electoral	59
--	----

Camilo SAAVEDRA HERRERA

Modelo de comunicación política.	67
Luis SALGADO RODRÍGUEZ	
Capacitación electoral.	71
Karla Edith ACOSTA MÉNDEZ	
¿Jueces a las urnas? Elección por voto popular del tribunal electoral y la Suprema Corte.	77
Guadalupe SALMORÁN VILLAR	

tres

Los irreductibles del sistema electoral

La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales. .	91
Carlos GUADARRAMA CRUZ	
Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios . . .	97
Karolina GILAS	
El servicio profesional electoral: la columna vertebral del Instituto Nacional Electoral	105
Ciro MURAYAMA RENDÓN	
Imparcialidad de actores gubernamentales.	117
Gabriel MENDOZA ELVIRA	
Los irreductibles de la justicia electoral. Diagnóstico	123
Arturo ESPINOSA SILIS	
Las omisiones del Senado de la República	129
Pedro SALAZAR	
Bibliografía.	135

uno.

Estudio introductorio al análisis técnico



Opinión técnica del Plan C: un análisis colectivo de la iniciativa presidencial de reforma en materia electoral

Javier MARTÍN REYES*
María MARVÁN LABORDE**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Eliminación total de la representación proporcional*. III. *Reducción del financiamiento público*. IV. *Fiscalización*. V. *Modelo de comunicación política*. VI. *Capacitación electoral*. VII. *Elección de autoridades por voto popular*. VIII. *Limitaciones a la justicia electoral federal*. IX. *Centralismo electoral*. X. *Acciones afirmativas*. XI. *Los irreductibles y los pendientes de la reforma electoral*. XII. *A manera de conclusión*.

3

I. INTRODUCCIÓN

El 5 de febrero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales que buscan reconfigurar algunos de los aspectos más fundamentales del Estado mexicano. A este paquete de reformas, sumado a la pretensión presidencial de que su partido y aliados obtuvieran una mayoría calificada en ambas cámaras legislativas en la elección de 2024, el propio presidente le denominó el “Plan C”.¹ Así lo dijo: “¿Qué es lo que se tiene que hacer?

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-9764-4117.

** Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

Agradecemos a Uriel Carrillo Altamirano y a Luis Mauricio Varas Silva por su labor como asistentes de investigación.

¹ Véase, para un panorama general de las iniciativas: López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, José de Jesús; Salazar, Pedro, y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciati-*

Pues, primero, que se tenga mayoría calificada en el Congreso para que se puedan hacer reformas a la Constitución [...] [H]ay que ir por los 334 [diputados] en la próxima elección para poder llevar a cabo reformas constitucionales. Ese es el Plan C”.²

Entre los cambios propuestos se encuentra esta iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución en materia electoral. Los cambios que propone la iniciativa son por demás profundos. Se busca, entre otras cosas, transitar a un esquema de elección por voto popular para personas consejeras y magistradas; eliminar la representación proporcional en el ámbito federal y local; borrar del mapa constitucional a los institutos y tribunales electorales locales; reducir significativamente el financiamiento público a los partidos políticos; disminuir las facultades de fiscalización, y debilitar el Servicio Profesional Electoral Nacional. En pocas palabras, la propuesta presidencial busca transitar a un esquema electoral menos representativo, con autoridades electorales menos fuertes y más fácilmente capturables, así como eliminar algunos de los pilares que garantizan la equidad en la contienda. Se trata —lo decimos sin ninguna exageración— de un plan que busca sentar las bases constitucionales para la reconstrucción de un nuevo sistema de partido hegemónico, lo cual contrasta notablemente con la lógica de la mayoría de las reformas electorales previas.³

vas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024), México, IJJ-UNAM, 2024.

² López Obrador, Andrés Manuel, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 9 de mayo de 2023, disponible en: <https://bit.ly/4c7LH4O>; Ejecutivo Federal, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, https://bit.ly/PlanC_Electoral.

³ Véase, por mencionar algunos textos que han estudiado la evolución de las reformas electorales, los trabajos de Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009; Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 4a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011; Córdova Vianello, Lorenzo, y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008; Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf>; Martín Reyes, Javier, y Salazar Ugarte, Pedro, “Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte”, *Justicia electoral en movimiento*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TEPJF-EJE, 2023;

Conscientes de la importancia de esta propuesta para el futuro del sistema electoral y de la democracia mexicana, quienes integramos la línea de investigación Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), nos dimos a la tarea de realizar un estudio académico y técnico de esta iniciativa de reforma constitucional presentada en pleno proceso electoral 2023-2024. En ese momento, evidentemente, la viabilidad de la reforma en el corto plazo era prácticamente nula. Y, de hecho, el conjunto de las iniciativas ni siquiera se discutieron en el último periodo legislativo de la LXV Legislatura. Por ello, no faltaron voces que pensarán que las iniciativas presidenciales eran poco más que un testamento político de Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, con el paso del tiempo ha quedado claro que estas iniciativas son, en realidad, una carta de navegación impuesta a quien lo sucederá en la presidencia de la República. Por eso, desde hace meses, hemos partido de la convicción compartida de que la iniciativa presidencial debe ser tomada con toda seriedad.

En cada uno de los textos de este libro, el público lector encontrará un balance de la iniciativa presidencial, junto con reflexiones más amplias sobre lo que funciona bien en el sistema electoral, y que, por tanto, debería mantenerse, así como lo que funciona mal, y, por ende, debería modificarse. Lo que buscamos, en suma, fue realizar una investigación técnicamente sólida y socialmente útil que aporte argumentos, datos y soluciones que vayan más allá de la coyuntura y que nos permitan avanzar en el proceso de consolidación de la democratización del país —o, al menos, contener los intentos de regresión democrática—.

En este estudio introductorio nos proponemos hacer una breve radiografía de los cambios propuestos por la iniciativa presidencial, así como de las reflexiones que integran este análisis técnico.⁴ De esta forma, en

Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.

⁴ Para el análisis del contenido de la iniciativa presidencial en materia electoral, remontamos y extendemos lo previamente desarrollado en Martín Reyes, Javier, “Plan C: purgar, capturar y obradorizar el Poder Judicial”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 6 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial; Martín Reyes, Javier, “La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del ‘Plan C’”, en López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, J. Jesús; Salazar Ugarte, Pedro, y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas*

cada uno de los apartados temáticos comenzamos con una breve síntesis de algunos de los principales cambios propuestos en la iniciativa, para luego ligarlo con textos de análisis elaborados por los diversos autores que colaboraron en esta obra. Lo que buscamos, en suma, es presentar una suerte de diálogo entre la iniciativa presidencial y el análisis académico del sistema electoral. Al final, presentamos un segundo conjunto de reflexiones que tienen que ver con lo que diferentes personas autoras consideran los “irreductibles” de nuestro sistema electoral.

II. ELIMINACIÓN TOTAL DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

La iniciativa presidencial propone una transformación del sistema de representación tanto a nivel federal como a nivel local. En general, la iniciativa presidencial busca reducir el número de cargos legislativos a nivel federal, eliminar los mecanismos que permiten reducir la sobrerrepresentación, borrar del mapa constitucional los cargos de representación proporcional y de primera minoría, así como reducir notablemente la autonomía de los estados y de la Ciudad de México para definir el número de integrantes y el método de elección de sus cargos legislativos y municipales.

Comencemos con los cambios propuestos a nivel federal. Por una parte, pretende reducir el número de personas diputadas de 500 a 300; esto es, eliminar las 200 diputaciones que actualmente se eligen mediante el sistema de representación proporcional. De esta forma, se propone una nueva redacción para el artículo 52 de la Constitución, el cual establecería exclusivamente lo siguiente: “[l]a Cámara de Diputados estará integrada

*por el presidente de la República (febrero 5, 2024), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>; y Martín Reyes, Javier, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “La iniciativa presidencial de reforma electoral: breve radiografía del ‘Plan C’”, en López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, J. Jesús; Salazar Ugarte, Pedro, y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el Presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>.*

por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales”. Al mismo tiempo, se propone derogar diversas partes de los artículos 52, 53, 55, 60, 63, así como la totalidad del contenido del artículo 54 de la Constitución, a fin de eliminar las disposiciones que en la actualidad regulan la representación proporcional, así como aquellas que establecen límites a la sobrerrepresentación.⁵

La iniciativa introduce cambios en la conformación del Senado de la República. Los más significativos son la reducción en el tamaño de su integración, que pasaría de 128 para regresar a 64, lo que supone la eliminación de las 32 senadurías que actualmente se eligen por el principio de primera minoría y de las 32 restantes que se eligen por el principio de representación proporcional. La propuesta presidencial sugiere una nueva redacción del artículo 56 de la Constitución que establecería exclusivamente lo siguiente: “El Senado de la República se integrará por sesenta y cuatro senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa”.⁶ En consecuencia, la iniciativa también propone derogar las partes de los artículos 56, 60, 63, a fin de eliminar las referencias a las elecciones de las senadurías de primera minoría y de representación proporcional.

En el ámbito local, la iniciativa propone modificaciones que siguen la misma lógica. Por una parte, se pretende limitar la libertad configurativa que actualmente tienen los estados para determinar tanto el número de regidurías como de sindicaturas que habrá en los ayuntamientos como el método de asignación de estas. La reforma del artículo 115 constitucional tiene como propósito que el número de regidurías esté determinado por el tamaño de la población de los municipios y que la asignación se realice de manera uniforme “mediante el método de cociente natural y resto mayor”. De la misma manera, con una deficiente técnica legislativa, se propone extender estas restricciones a la integración de las alcaldías de

⁵ La representación proporcional tiene como objetivo disminuir o eliminar la sobrerrepresentación y la subrepresentación. En cambio, la mayoría relativa pura facilita la conformación de mayorías, reduce la pluralidad y tiende a propiciar el bipartidismo; por su naturaleza, no sólo no se ocupa de la sobrerrepresentación, sino que la propicia.

⁶ Más allá de su contenido, no está de más hacer notar la pésima redacción empleada en la iniciativa.

la Ciudad de México al establecer en el artículo 122 que “[l]as personas concejales se elegirán atendiendo al método de cociente natural y resto mayor y atendiendo a lo dispuestos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 de esta Constitución”.

Siguiendo la lógica de reducir la autonomía de los estados y de la Ciudad de México, la iniciativa también propone modificaciones a los artículos 116 y 122 constitucionales. Por una parte, se pretende limitar el número de integrantes de las legislaturas locales al proponer una nueva redacción para el artículo 116 constitucional, según la cual “[e]l número de representantes de los estados no podrá exceder de quince diputaciones en aquellas entidades federativas cuya población sea menor a un millón de personas, y por cada medio millón de habitantes adicional, podrá incrementarse un diputado o diputada hasta un máximo de cuarenta y cinco diputadas y diputados”. Por la otra, también se pretende establecer, en el mismo artículo 116, la eliminación del principio de representación proporcional. Así, se propone que dicho artículo establezca, en un primer momento, que “[l]as legislaturas de los estados se integrarán con diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa” y, posteriormente, que se deberá garantizar que “[l]as legislaturas locales se integran exclusivamente con diputadas y diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa”.⁷ Estos cambios también serán aplicables a la Ciudad de México, al establecer en el artículo 122 que el ejercicio del poder legislativo en la capital del país deberá observar lo dispuesto en el fracción II del artículo 116, en la cual se incluye tanto la restricción al número máximo de representantes que podrán tener las legislaturas locales, como el mandato de que éstas deberán integrarse por diputaciones electas según el principio de mayoría relativa.

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

En su texto “La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México”, María Marván Laborde estudia buena parte de estos cambios. Su análisis se centra en la propuesta de eliminar la representación proporcional en el Congreso de la Unión y en los congresos

⁷ La repetición está en la iniciativa.

locales. En su perspectiva, la propuesta presidencial implicaría regresar a un sistema de mayoría relativa pura, algo que contribuiría “a la erosión de la democracia y de ninguna manera a su fortalecimiento”. En sus palabras, este tipo de medidas “significa negar la pluralidad de la sociedad mexicana; agravar la polarización de por sí ya preocupante; nulificar la deliberación de la asamblea legislativa, y profundizar la crisis de legitimidad de los partidos políticos”.

Marván Laborde nos recuerda que las diferentes variantes del sistema de representación proporcional, en términos históricos, fueron paulatinamente introducidas por las reformas electorales a fin de garantizar que las minorías tuvieran voz y voto en el Congreso. Se trata, en pocas palabras, de un mecanismo de inclusión que reconoce el pluralismo del país. Es por esta razón que, de acuerdo con la autora, la eliminación constitucional del sistema de representación proporcional podría generar consecuencias tan graves como la reconstrucción de un sistema de partido hegemónico similar al que México padeció durante más de setenta años.

Además, la iniciativa afectaría significativamente a las minorías políticas y al sistema de representación. Considera que los sistemas de mayoría relativa pura, como el propuesto por el presidente, “invisibilizan, cuando no eliminan definitivamente a los partidos minoritarios”, al mismo tiempo que “disminuyen el número efectivo de partidos en la Cámara de representantes; generan un alto desperdicio de votos de todos aquellos votantes que en su distrito votaron por un partido diferente al que obtuvo la mayoría”. Señala que la propuesta de reducir el número de legisladores y aumentar la población representada por cada diputado o senador diluiría significativamente la representación política, lo cual, lejos de resolver los problemas de legitimidad democrática, los agravaría.

Finalmente, Marván Laborde sugiere que las reformas electorales relacionadas con la representación deberían apuntar en la dirección opuesta, esto es, hacia un sistema constitucional y legal que permita reducir la sobrerrepresentación. En sus palabras, “[s]i queremos reformar el sistema electoral mexicano deberíamos tener como objetivo conseguir una mayor proporcionalidad en la representación y no profundizar la desproporción entre el número de votos obtenidos y los escaños conseguidos en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso”.

III. REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

Un segundo conjunto de cambios está relacionado con la modificación al sistema de financiamiento público de los partidos políticos. En primer lugar, la iniciativa pretende suprimir la parte del artículo 41 constitucional en la que se establece el derecho a recibir ministraciones “de carácter específico”, de tal forma que dicho financiamiento se integre exclusivamente por i) las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y ii) las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Esto significa, entre otras cosas, que desaparecerá el tipo de ministraciones que en la actualidad está destinado específicamente para realizar actividades “relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales”, y que por mandato constitucional equivale al “tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias”.

En segundo lugar, la iniciativa presidencial también pretende reducir prácticamente a la mitad el financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. En la actualidad, el artículo 41 de la Constitución establece que este tipo de financiamiento se fija anualmente “multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”. En este aspecto, la iniciativa presidencial pretende que este porcentaje se reduzca, de tal forma que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades de los partidos políticos se obtenga al realizar la misma operación, pero con “el treinta y tres por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”.

En tercer lugar, la iniciativa contempla introducir una serie de disposiciones para regular la obtención de recursos privados, tanto para el sostenimiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos como para sufragar sus gastos de campaña. En particular, se pretende que: i) el financiamiento privado para partidos y candidaturas independientes no podrá “exceder los topes señalados en la legislación para las elecciones federales y locales”; ii) las aportaciones privadas a partidos y candidatu-

ras independientes “no estarán sujetas a deducción fiscal”; iii) “[n]inguna persona podrá donar en un año calendario a más de un partido o candidatura independiente”; iv) los recursos obtenidos por los partidos políticos para actividades ordinarias “no podrán ser aplicados a las actividades tendientes a la obtención del voto para cargos de elección popular, ni al pago de deudas contraídas para cubrir gastos de campaña”.

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

La contribución de Horacio Vives Segl, titulada “Dinero y competencia política: una tramposa propuesta”, analiza los cambios propuestos en materia de financiamiento. En ese sentido, considera que la iniciativa “es inaceptable y regresiva porque pretende reducir el margen de recursos para que los partidos políticos opositores puedan, dentro de la legalidad, contar con elementos adecuados para la competencia electoral”.

Desde su punto de vista, la supresión del financiamiento para actividades específicas, como educación, capacitación, investigación y tareas editoriales (que actualmente representan el 3% del financiamiento público anual), así como la reducción a la mitad del financiamiento para actividades ordinarias permanentes, constituyen medidas que afectarían desproporcionadamente a los partidos de oposición, ya que el partido en el poder cuenta con recursos adicionales del Estado y del gobierno que no están disponibles para los demás partidos.

Vives Segl enfatiza que, por “extravagante” que parezca, “los partidos políticos son bienes públicos”. Es por esto que desde la reforma política de 1977 los partidos políticos en México se consideran entidades de interés público, lo cual ha permitido que, tras diversas reformas electorales, contemos con un modelo de financiamiento mixto, en el cual predomina el componente público sobre el privado. Asimismo, enfatiza que en este modelo

hay un componente virtuoso en la asignación de los recursos públicos: un componente igualitario del 30% repartido entre todos los partidos políticos nacionales con registro, sin importar su tamaño o desempeño electoral, y un 70% que se reparte de manera proporcional al peso del partido, que se determina en función del resultado obtenido en una última elección de diputaciones federales.

Desde su punto de vista, a pesar de que el diseño actual es “perfectible”, no debe olvidarse que se trata de un esquema que asegura que los partidos tengan los recursos necesarios para participar en el sistema democrático y competir en condiciones razonablemente equitativas. La propuesta de reforma, en cambio, pondría en riesgo estas condiciones de equidad, al plantear una reducción drástica del financiamiento público.

IV. FISCALIZACIÓN

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

En la propuesta presidencial no hay cambios mayores en materia de fiscalización, como los que sí hay en materia de financiamiento. En términos generales, se pretende replicar el modelo de fiscalización que se diseñó desde la reforma de 2014, con algunos cambios menores. Quizá el más relevante es que, al desaparecer todos los organismos políticos locales, es evidente que será el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) el único encargado de la fiscalización federal y local. De esta forma, la iniciativa presidencial elimina la posibilidad de que la función de fiscalización se delegue a los OPLES.

Asimismo, otro cambio que vale la pena hacer notar es el relacionado con la capacidad de superar el secreto bancario, fiscal y fiduciario. Desde que este se introdujo, esta facultad era exclusiva del Consejo General. En cambio, en la iniciativa presidencial es el Instituto el que tiene la facultad sin especificar en ningún momento qué funcionarios estarían habilitados para solicitar y recibir la información de las instituciones correspondientes (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Servicio de Administración Tributaria, Unidad de Investigación Financiera, etcétera).

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

En la colaboración que nos propone Camilo Saavedra Herrera, “Me-nos ruido y más nueces: la fiscalización en la próxima reforma electoral”, nos hace notar la importancia de la fiscalización en el proceso de transición a la democracia. Señala que, en términos de financiamiento, la ini-

ciativa presidencial introduce muchos cambios que reducirían de manera significativa la disposición de dinero del Estado por parte de los partidos políticos y los candidatos, sin embargo, en materia de fiscalización prácticamente no hay cambios.

No obstante ello, Saavedra Herrera considera que existen muchos motivos de reflexión en torno a las reglas que actualmente rigen el modelo de fiscalización. Acusa la ausencia de un diagnóstico basado en la experiencia que ya tenemos después de diez años de la reforma que creó el sistema nacional electoral en 2014, y propone una revisión seria del sistema de nulidades, ya que la incorporación de normas mucho más rígidas, que se aprobaron simultáneamente con un proceso de centralización sin precedentes, sugiere que la exigencia de la norma no se ha visto reflejada en una aplicación estricta de la ley; la sobrecarga de la Unidad de Fiscalización y el recorte de los tiempos pudo haber conducido a menores exigencias y no mayores sanciones, como era la pretensión del Poder Legislativo.

Para finalizar, el autor nos ofrece una reflexión interesante entre la desconexión que actualmente existe en nuestro marco normativo entre el financiamiento a los partidos políticos y candidatos y los mecanismos de fiscalización. Hay que resaltar que este es un tema que requiere una profunda reflexión que es obviada en la iniciativa presidencial

V. MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

Los cambios propuestos por la iniciativa presidencial al modelo de comunicación política, que se introdujo en nuestra Constitución con la reforma de 2007, están en el artículo 41, párrafo tercero, base III, apartados A a D. En el apartado A se propone suprimir el adjetivo “nacionales”, referente a los “partidos políticos nacionales”, para señalar simplemente que “[l]os partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”.

Ahora bien, lo cierto es que hay cambios significativos. Uno de los más importantes es que, en términos reales, se disminuye el tiempo del que disponen los partidos políticos para la difusión de sus mensajes en radio y televisión, que pasaría a treinta minutos al día en el periodo comprendido

entre el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral. Esto es así, ya que la iniciativa de reforma presidencial pretende que nueve minutos sean destinados a las candidaturas a cargos en el Consejo General INEC, la Sala Superior del TEPJF, la SCJN y el Tribunal de Disciplina Judicial. Asimismo, pretende que los nueve minutos restantes sean “destinados a la difusión de los procesos de revocación de mandato y consulta popular”.⁸

Asimismo, hay cambios importantes relacionados con la fórmula para distribuir los tiempos entre las diferentes fuerzas políticas. En la actualidad, los tiempos se distribuyen mediante dos componentes: i) un componente igualitario (el 30%), que se distribuye en partes iguales entre todos los partidos políticos y candidaturas independientes, y ii) un componente proporcional (el 70%), que se distribuye de forma proporcional a la votación que hayan obtenido los partidos políticos en la elección de diputaciones federales anterior. En este aspecto, la iniciativa presidencial pretende transitar a un modelo menos equitativo, en el cual se elimina el componente igualitario, y los treinta minutos para partidos políticos se distribuyen bajo una lógica estrictamente proporcional. Así, la redacción propuesta es la siguiente: “treinta minutos serán distribuidos entre los partidos políticos de acuerdo al porcentaje obtenido en las elecciones para diputaciones federales inmediata anterior”.⁹

Otro cambio importante que pretende introducir la iniciativa presidencial está relacionado con la duración de los mensajes de los partidos y candidatos independientes. Así, se pretende establecer que “[c]ada mensaje de partido y candidatura independiente tendrá una duración mínima de un minuto”.

⁸ La iniciativa también establece que en caso de que no concurren las elecciones de cargos para el INEC, la Sala Superior del TEPJF, la SCJN o el TDJ, así como para los procesos de revocación de mandato y consulta popular, “el tiempo correspondiente será otorgado a los partidos políticos hasta alcanzar el ochenta y cinco por ciento del tiempo disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado”, esto es, “cuarenta y ocho minutos diarios”.

⁹ La pésima técnica legislativa de la iniciativa queda evidenciada cuando, al mismo tiempo, se establece que “[a] cada partido sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso c”. El pequeño detalle, sin embargo, es que en el referido inciso c) simple y sencillamente no hay ningún porcentaje igualitario (ya que de aprobarse en sus términos la iniciativa en comento ya solo existirá el componente proporcional que ya hemos mencionado).

Finalmente, cabe señalar que la iniciativa presidencial pretende una redefinición constitucional del concepto de propaganda gubernamental. En particular, sólo sería considerada como tal “aquella contratada con recursos públicos por los sujetos obligados, conforme al artículo 134 de esta Constitución y su ley reglamentaria”. Asimismo, con la iniciativa se debilitaría la prohibición para difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales. En la actualidad, la Constitución establece que una de las excepciones a esta regla consiste en la difusión de campañas “relativas a los servicios educativos y de salud”, mientras que si la iniciativa presidencial se aprueba, ampliará la excepción, de tal forma que ésta abarcará las “relativas a los servicios públicos”, en general.

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

En su texto “Modelo de comunicación política”, Luis Salgado Rodríguez nos hace un recuento de la introducción de éste en 2007 como consecuencia del conflicto electoral del año anterior. El modelo de comunicación garantizó el acceso a los medios a todos los partidos políticos con la fórmula de equidad que ha sido aceptada en México: 30 por ciento se reparte de manera igualitaria y 70 por ciento conforme al porcentaje de votos obtenido en la última elección para diputados.

En este sentido, señala que la propuesta presidencial busca reducir el tiempo de acceso a los medios a los partidos y candidaturas, ya que se incorpora el tiempo destinado a la propaganda para los aspirantes a los puestos de consejerías y magistraturas que se elegirán a través del voto popular. Además, al obligar a que la duración mínima de cada promocional sea de un minuto, es de esperarse que las candidaturas de los partidos más pequeños tendrán muy pocas oportunidades de ser escuchadas por el electorado.

De acuerdo con Salgado Rodríguez, la iniciativa presidencial también debilita la prohibición de hacer propaganda gubernamental en épocas electorales, ya que las excepciones hasta ahora son exclusivamente para servicios educativos y de salud; con la iniciativa se amplía a “los servicios públicos”, en los que puede caber prácticamente cualquier cosa que el partido en el poder decida. En síntesis: se trata de una propuesta para incrementar las desventajas para las oposiciones y las ventajas para el partido en el gobierno.

VI. CAPACITACIÓN ELECTORAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

La iniciativa de reforma electoral del 5 de febrero de 2024 propone un cambio que parece menor en materia de capacitación, pero es muy trascendente. Acorde con la lógica de todos los cambios propuestos, se busca la centralización y concentración de facultades. En el artículo 41 propuesto se unifican las funciones de organización y capacitación como si se tratara de lo mismo. Esto tendrá, inevitablemente, consecuencias en el organigrama del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas y afectará el desempeño en ambas.

Para entender a cabalidad la dimensión del proceso de concentración de funciones, habrá que tomar en cuenta otros dos elementos contenidos en la iniciativa de reforma: la desaparición de los organismos políticos locales y el consecuente incremento de funciones del INEC.

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

Karla Edith Acosta Méndez, en su texto “Capacitación electoral”, nos ofrece una reflexión que nos recuerda la base de la ciudadanización del Instituto Federal Electoral desde 1990, la cual ha sido escrupulosamente respetada a lo largo de las múltiples reformas electorales, incluida la de 2014. Quienes reciben nuestros votos son las y los ciudadanos, escogidos al azar y capacitados por personal del INE y un ejército de capacitadores eventuales contratados para tal efecto en cada proceso electoral.

En ese sentido, Acosta Méndez señala que el papel de la capacitación de las y los funcionarios de las mesas de casilla ha tenido una relevancia crucial en la integridad del sistema electoral mexicano, y no duda en advertir que la iniciativa presidencial debilitaría esta función, lo que sin duda tendría una repercusión directa en todo el sistema.

VII. ELECCIÓN DE AUTORIDADES POR VOTO POPULAR

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

Uno de los cambios más importantes y radicales de la iniciativa presidencial está en la forma en que se elige a las máximas autoridades electorales, tanto para quienes integren el Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC) —el órgano que, en su caso, sustituirá al Instituto Nacional Electoral (INE)— como todas las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ésta plantea un sistema de elección por voto popular. Para comprender los alcances de esta iniciativa, conviene detenerse en la forma en que actualmente las consejerías y magistraturas son designadas.

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, la presidencia y las diez consejerías del Consejo General del INE son designadas por un periodo de nueve años mediante un proceso complejo en el que intervienen diversos órganos. En un primer momento, un Comité Técnico de Evaluación, que es integrado por “siete personas de reconocido prestigio”, es el encargado de proponer una quinteta por cada vacante. Posteriormente, la Cámara de Diputados tiene la responsabilidad de elegir a las personas consejeras por una mayoría calificada (de dos terceras partes). Finalmente, la Constitución contempla que si no existe acuerdo en la Cámara de Diputados, la elección se realizará por insaculación, ya sea en la propia sede legislativa o, en su defecto, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La iniciativa presidencial opta por un modelo completamente distinto. No sólo propone que el Consejo General solo tenga siete integrantes, sino que éstos sean electos para periodos más breves (de seis años) a través del voto popular. El procedimiento propuesto en la iniciativa presidencial es complejo, pero sus principales características son las siguientes: i) la Cámara Diputados será la encargada de emitir la convocatoria; ii) las personas aspirantes no podrán realizar precampaña; iii) los tres poderes de la Unión determinarán a las personas candidatas, pudiendo postular cada uno de ellos hasta diez candidaturas; iv) la Cámara de Diputados verificará que las candidaturas propuestas cumplan con los requisitos de elegibilidad; v) las personas candidatas tendrán acceso a tiempos en radio y televisión

y podrán hacer campaña en la forma en que establezca la ley; vi) los partidos políticos “no podrán realizar actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna”; vii) el día de la elección coincidirá con la jornada electoral ordinaria para el resto de las elecciones federales; viii) el INEC será presidido por la candidatura que obtenga más votos; ix) el INEC organizará el proceso electoral y realizará los cómputos de la elección, pero será la Cámara de Diputados la que “realizará y publicará la suma” de los resultados, mientras que la Suprema Corte “resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará los resultados”, y x) las personas electas tomarán protesta ante la Cámara de Diputados.

La iniciativa presidencial también plantea cambiar el método de designación actual para los más altos cargos del TEPJF, en el cual las magistraturas de todas las salas (la Sala Superior y las salas regionales) son designadas por una mayoría calificada (dos terceras partes) en el Senado, a propuesta de la Suprema Corte. La iniciativa pretende establecer un método de elección por voto popular muy parecido al establecido para el INEC. Quizá la única diferencia relevante que conviene apuntar es que, en el caso de las magistraturas del TEPJF, hay una serie de funciones —emitir la convocatoria para la integración del listado de candidaturas, verificar que las personas postuladas cumplen con los requisitos de elegibilidad, así como realizar y publicar la suma de los resultados— que en este caso corresponden al Senado de la República, y no a la Cámara de Diputados, como en el caso del INEC.

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

En su capítulo “¿Jueces a las urnas? Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte”, Guadalupe Salmorán Villar ofrece un análisis sobre la propuesta presidencial para elegir a las personas juzgadoras por voto popular. En particular, sostiene que esta iniciativa no solo es ineficaz, sino que también pone en peligro la autonomía e independencia del Poder Judicial. Desde su perspectiva, “[e]l intento de equiparar a las personas juzgadoras con otros cargos electivos, de naturaleza propiamente política, como diputaciones o las senadurías, es un despropósito”.

De acuerdo con Salmorán Villar, la iniciativa del presidente López Obrador parte de la premisa consistente en que la elección de los jueces y magistrados por voto popular aumentaría la legitimidad y representatividad de estos cargos, pues permitiría hacerlos responsables ante la ciudadanía. Sin embargo, Salmorán Villar discrepa de esta caracterización. La elección popular no democratiza el sistema de justicia, sino que lo politiza y compromete la imparcialidad de las decisiones judiciales. En las democracias constitucionales, “[l]a legitimidad que toca a las personas juzgadoras depende, antes bien, de la pericia técnica y conocimiento del marco normativo, de la calidad de los argumentos y la solidez de sus sentencias, no de contar con el voto mayoritario de una parte de la población”.

Salmorán Villar subraya que, contrariamente a lo que afirma la iniciativa, este mecanismo no fortalece la independencia judicial. De hecho, vincular a las personas juzgadoras con las preferencias del electorado podría socavar su imparcialidad y exponerlas a presiones externas. En sus palabras, “[e]l sistema electivo no garantiza la elección de perfiles idóneos para la función judicial, expone a las personas juzgadoras a las presiones políticas, las deja fuertemente comprometidas con quienes respaldan sus candidaturas y las convierte en un componente más por la lucha por el poder”.

Para justificar su argumento, Salmorán recurre a las experiencias comparadas y señala que estos riesgos se evidencian, por ejemplo, en el caso de Bolivia, el único país que ha implementado un sistema similar, y cuyas elecciones judiciales han sido ampliamente consideradas como un fracaso. De acuerdo con ella,

A pesar de que el caso boliviano es mencionado en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, como un ejemplo ‘destacable’ en el contexto latinoamericano, cualquier persona que examine someramente dicha experiencia se dará cuenta de que las elecciones judiciales han sido un claro desastre.

VIII. LIMITACIONES A LA JUSTICIA ELECTORAL FEDERAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

La iniciativa presidencial propone varios cambios a la justicia electoral federal más allá del método de designación de las magistraturas del TEPJF.

En primer lugar, la iniciativa presidencial propone reducir significativamente el periodo de nombramiento de las magistraturas electorales de nueve a seis años, esto es, un periodo idéntico al de la presidencia de la República y de quienes integran el Senado de la República.

En segundo lugar, la propuesta del presidente López Obrador pretende establecer más restricciones a las funciones que pueden realizar las autoridades electorales a fin de garantizar los derechos de las militancias partidistas. De acuerdo con la propuesta presidencial, las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos “para el efecto de la reposición de los procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía”. Asimismo, se pretende establecer una disposición según la cual “en ningún caso podrán resolver nombrando a dirigentes y candidatos”.

En tercer lugar, la iniciativa presidencial contempla una serie de cambios en materia de nulidades electorales. Actualmente, el artículo 41 constitucional establece ciertas causales de nulidad —rebase del tope de gastos de campaña; compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, y recepción o uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas—. La propuesta cambia una regla, según la cual “se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. En este sentido, la iniciativa pretende cambiar esta presunción por una regla, según la cual “las violaciones se considerarán determinantes” en estas causales de nulidad.

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

Apuntamos aquí algunos aspectos relacionados con los cambios que se pretenden introducir a la justicia electoral. Por una parte, nos parece que la propuesta de reducir el periodo de nombramiento de las magistraturas electorales de nueve a seis años, alineándose con el mandato presidencial, es profundamente regresiva. Consideramos, en este sentido, que la reducción constituye una afectación a una de las principales garantías de la independencia judicial, que es precisamente contar con periodos de nombramiento más largos y desvinculados de los ciclos electorales. Pretender que las magistraturas electorales tengan mandatos coincidentes con los

de la presidencia de la República vulnera la independencia de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

De igual forma, nos parece que es regresiva la propuesta consistente en limitar (aún más) la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos. La iniciativa presidencial pretende que las autoridades sólo puedan intervenir para reponer procedimientos por violaciones, y que, además, no podrán resolver sobre el nombramiento de dirigentes y candidatos. Esto representa un retroceso en la protección de los derechos de la militancia partidista, que había sido fortalecida (en términos generales) tanto por las sentencias del TEPJF como por diversos cambios establecidos a nivel constitucional y legal. Estamos convencidos de que son muchos los pendientes relacionados con la vida interna de los partidos políticos, pero crear nuevos espacios de inmunidad para las dirigencias partidistas, en detrimento de los derechos de la militancia, sin duda alguna no es la solución.

Finalmente, también nos parece cuestionable el cambio que se pretende introducir en materia de nulidades. Al intentar cambiar una presunción —consistente en que se presumirá que ciertas violaciones serán determinantes si la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar es menor al 5%— por una regla constitucional, la iniciativa presidencial elimina la capacidad de las salas del TEPJF para ponderar las circunstancias específicas de cada caso al determinar la nulidad de una elección.

IX. CENTRALISMO ELECTORAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

La propuesta de reforma constitucional apuesta al centralismo, al grado que supondría prácticamente el fin del federalismo electoral. En primer lugar, en el ámbito de la administración electoral, la iniciativa pretende eliminar a los organismos públicos locales electorales (OPLE). Además de proponer la derogación de todas las disposiciones constitucionales que hacen referencia a los OPLE, la iniciativa propone una redacción según la cual “la organización de las elecciones es una función del Estado que se realiza a través del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”. Con esto, se pretende que prácticamente todas las funciones que actualmen-

te desempeñan los 32 institutos electorales locales sean asumidas por el nuevo INEC.

En segundo lugar, pasando al ámbito de la jurisdicción electoral, la iniciativa busca eliminar todas las disposiciones referentes a los tribunales electorales de las entidades federativas y trasladar el conocimiento y resolución de los conflictos electorales locales directamente al TEPJF. Así, se pretende que sólo este tribunal tenga la competencia para conocer y resolver directamente “las impugnaciones en las elecciones federales y locales”.

En tercer lugar, la iniciativa también propone un esquema centralista en el ámbito normativo. De acuerdo con el texto constitucional vigente, tanto la federación como las entidades federativas tienen competencias para legislar sobre procesos electorales, organismos electorales, partidos políticos, consultas populares, iniciativas ciudadanas y delitos electorales.

En contraste, la iniciativa presidencial propone otorgar al Congreso de la Unión dos facultades. Por una parte, propone su competencia para “expedir la legislación única sobre iniciativa ciudadana y consultas populares”. Por la otra, también pretende que sea el Poder Legislativo federal el que tenga la facultad de “expedir la legislación única en materia de partidos políticos, organismos electorales, procesos electorales, medios de impugnación electoral y delitos electorales”. Esto implica que la definición de todas las reglas electorales se establezca a nivel central, sin que los estados y la Ciudad de México participen en la creación, modificación o eliminación de normas electorales. Una consecuencia no explícita de la iniciativa podría ser la desaparición de los partidos políticos locales, lo que vulnera la capacidad de asociación y participación de toda la ciudadanía en el ámbito local.

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

En el análisis titulado “La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales”, Carlos Guadarrama Cruz evalúa críticamente la iniciativa presidencial, enfocándose en la eliminación de los OPLES y la centralización de la función electoral administrativa. También argumenta que esta propuesta, bajo el pretexto de eliminar duplicidades y reducir costos, en realidad comprometería la eficacia del sistema electoral mexicano.

El autor destaca la importancia de los OPLES en la historia democrática de México y subraya que las autoridades electorales administrativas locales han sido fundamentales para la competencia partidista y las alterancias en el poder a nivel subnacional. Los OPLES han proporcionado innovaciones en materia electoral —tales como las urnas electrónicas— y han servido como canales institucionales para la participación ciudadana. En sus palabras, “[l]os OPLES son una pieza fundamental del federalismo mexicano y la existencia de instituciones electorales de ese tipo es valiosa para las democracias subnacionales”.

En ese sentido, advierte que la propuesta de centralizar las funciones electorales en el INEC podría llevar a una mayor vulnerabilidad ante el poder político central. Adicionalmente, señala que la eliminación de los OPLES no resolvería los problemas que sirven de supuesta justificación para la propuesta presidencial ni generaría los ahorros significativos que se argumentan en la iniciativa. De acuerdo con su análisis, “[la] democracia electoral en México no puede sustentarse en las ideas de austeridad, recortes o ahorros, al menos no en los términos del ejecutivo federal”.

Finalmente, considera que los cambios propuestos podrían comprometer la capacidad de las instituciones electorales para cumplir con sus funciones constitucionales. En particular, la reforma propuesta podría afectar la coordinación y eficiencia en la organización de elecciones, tanto federales como locales, y dificultar la promoción de la participación ciudadana y la innovación electoral.

X. ACCIONES AFIRMATIVAS

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

Los principales cambios que introduce la iniciativa de reforma constitucional se circunscriben a la paridad, y no incluyen las medidas de acciones afirmativas, en las que el país había avanzado a través de lineamientos administrativos y resoluciones jurisdiccionales.

Todas las referencias a la paridad remiten a unas líneas agregadas al artículo 53 constitucional, que a la letra dicen: “Para su elección se observará el principio de paridad de género, para lo cual cada partido propondrá una fórmula por cada distrito electoral y cada fórmula se compondrá de

personas del mismo género”. Como se desprende de la lectura, esta redacción es notoriamente incompleta; al eliminar la representación proporcional, resulta evidente que cada partido, o en su caso coalición, deberá proponer una fórmula por distrito, se establece que las dos personas deben ser del mismo género; sin embargo, no establece que el 50 por ciento de las fórmulas deberán estar integradas por hombres, y el otro 50 por ciento por mujeres. También omite pronunciarse si eso deberá establecerse por cada entidad o si sólo se tomará el total de las 300 candidaturas sin buscar paridad por entidad.

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

De acuerdo con Karolina Gilas, la iniciativa presidencial se limita a establecer las condiciones de paridad sin tomar en cuenta las acciones afirmativas que ya estaban en vigor gracias a las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, las cuales tuvieron el propósito de mejorar la representación de grupos tradicionalmente subrepresentados, tales como minorías étnicas, población afromexicana, migrantes, integrantes de la diversidad sexual, y personas con discapacidad.

Gilas nos ofrece un análisis integral de lo que percibe como las diferentes afectaciones indirectas a la paridad a partir de otras modificaciones ya comentadas ampliamente en este estudio técnico, como son la desaparición de la representación proporcional y la reducción del financiamiento público. Asimismo, considera que basados en la experiencia internacional, la introducción del voto electrónico puede impactar de manera positiva.

Llama nuestra atención una propuesta que pretende modificar el artículo 41 y reducir significativamente el margen de actuación de las autoridades administrativas: sólo podrán ordenar la reposición de procedimientos internos de los partidos cuando éstos violen su normativa interna. Al final de su trabajo nos ofrece un decálogo que cualquier reforma electoral debería contemplar en materia de acciones afirmativas, y no sólo de paridad, que, como ya quedó establecido, es un concepto mucho más amplio e incluyente.

XI. LOS IRREDUCTIBLES Y LOS PENDIENTES DE LA REFORMA ELECTORAL

Como hemos dicho, esta opinión técnica proporciona reflexiones que van más allá de la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia electoral. En estas páginas las personas lectoras igualmente podrán encontrar reflexiones relacionadas con los irreductibles y los pendientes de la reforma electoral; esto es, aspectos del sistema electoral que no son tocados por la iniciativa presidencial, pero que consideramos pilares del sistema (y que, por ende, no deben ser modificados), o bien, áreas que deben mejorarse (y que, por tanto, habría que considerar en una futura reforma electoral). En particular, sintetizamos el análisis que diversas personas investigadoras y expertas presentan en sus respectivos capítulos de esta opinión técnica.

1. *El Servicio Profesional Electoral*

25

En el capítulo que lleva por título “El Servicio Profesional Electoral: la columna vertebral del INE”, Ciro Murayama Rendón alega que el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) tiene un papel crucial en el funcionamiento y la independencia del INE. Murayama destaca que la creación y el desarrollo del INE están intrínsecamente ligados a la historia de la democratización en México, y que han permitido, proceso electoral tras proceso electoral, garantizar elecciones libres, justas y equitativas a lo largo de tres décadas y media.

El autor subraya que el INE puede garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía, en buena medida, gracias a la profesionalización y autonomía de su personal. En sus palabras, “[l]a columna vertebral del INE está en su servicio civil de carrera”. Al respecto, destaca que pocas instituciones en el Estado mexicano cuentan con un servicio civil de carrera tan consolidado como el del INE. Esto permite que el INE opere con altos estándares de calidad en la organización de elecciones.

En términos normativos, Murayama Rendón enfatiza que el artículo 41 de la Constitución establece al servicio profesional como un componente esencial que abarca la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los

servidores públicos. Este marco busca que el personal del INE esté libre de influencias indebidas y que la institución tenga un desempeño acorde con los principios de autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad, legalidad y máxima publicidad. Tal como dice en su capítulo, “[p]ara que la autoridad administrativa electoral nacional se apegue por completo a los principios rectores de la función electoral [...] es indispensable que su personal pueda ser ajeno a los intereses de parte, o de gobierno”. El servicio profesional garantiza estabilidad en el empleo a aquellas personas que desempeñan sus labores conforme a los principios constitucionales; *a contrario sensu*, si una persona tomara decisiones o realizara acciones para favorecer a una determinada fuerza política, puede ser sancionada y, en su caso, inclusive despedida.

En este sentido, Murayama Rendón alega que “[l]a profesionalización es la pieza clave de la carrera electoral”. Los miembros del SPEN reciben formación continua y pertinente, necesaria para garantizar que el personal del INE esté constantemente actualizado y preparado. Además, los miembros del SPEN son evaluados anualmente, lo que permite detectar áreas de mejora y planificar adecuadamente. En suma, Murayama enfatiza que el SPEN, con sus 2,571 plazas distribuidas en oficinas centrales y en todo el territorio nacional, es vital para la organización de elecciones íntegras. En sus palabras, las propuestas que buscan “[d]esaparecer los órganos desconcentrados del INE podría en riesgo la confiabilidad y calidad del padrón electoral y, por tanto, de las elecciones”.

2. *La imparcialidad de los actores gubernamentales*

En su análisis “Imparcialidad de actores gubernamentales”, Gabriel Mendoza Elvira aborda un tema que es ya un pendiente histórico: las normas que pretenden regular y limitar la intervención de los servidores públicos y la influencia de los recursos públicos en la equidad de las elecciones. En ese sentido, señala que, a pesar de ciertos avances legislativos, persisten importantes retos en la implementación y el cumplimiento de estas normas.

El punto de partida del análisis de Mendoza Elvira es la reforma electoral de 2007, que estableció tres normas clave en el artículo 134 constitucional: i) la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos pú-

blicos; ii) la obligación de que la propaganda gubernamental tenga fines institucionales e informativos, y iii) la prohibición de incluir elementos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos. Además, el artículo 41 constitucional establece la regla general que ordena suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales (al tiempo que establece ciertas excepciones).

Tomando como punto de partida estas normas de rango constitucional, Mendoza Elvira critica, por un lado, la falta de un desarrollo en la legislación secundaria. En ese sentido, señala que tanto Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como la Ley General de Comunicación Social, en buena medida, se limitan a reiterar lo que ya está establecido en la propia Constitución. Por el otro, Mendoza Elvira nos recuerda que la reforma electoral publicada en diciembre de 2022 —conocida como la primera parte del “Plan B”— pretendía vaciar de contenido a las normas constitucionales, pero que afortunadamente fue invalidada en su totalidad por la Suprema Corte, ya que en su aprobación el Congreso de la Unión incurrió en violaciones graves al procedimiento legislativo.

En ese sentido, Mendoza Elvira señala que es fundamental mantener buena parte del marco vigente en la materia. Específicamente, señala que

parece irreductible mantener las prohibiciones que hoy en día se establecen en la Constitución y en las leyes. Esto es, las relativas a difundir propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, comprar o adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales, utilización de todo tipo de recursos públicos con fines electorales, difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada, y utilizar programas sociales con fines electorales.

En esa misma línea, Mendoza Elvira destaca la necesidad de fortalecer las restricciones existentes, de tal forma que se pueda impedir, en mejor medida, que los servidores públicos intervengan en las contiendas electorales utilizando recursos estatales. Además, subraya que el sistema sancionador para actores gubernamentales es ineficaz, ya que las sanciones se trasladan al ámbito de las responsabilidades administrativas, donde muchas veces no se imponen sanciones debido a la falta de un superior jerárquico para los titulares de los ejecutivos federales o legislativos. Para resolver este problema, propone que la autoridad electoral sea la encar-

gada de imponer sanciones que verdaderamente inhiban estas conductas, incluyendo la posibilidad de inhabilitación por hasta diez años. Finalmente, propone “revisar y regular el ejercicio de la libertad de expresión y de información de las personas servidoras públicas, frente a los límites constitucionales, para precisar y dejar en claro dónde empieza ese derecho fundamental y dónde termina”.

3. Los pendientes de la justicia electoral

Arturo Espinosa Silis nos ofrece una evaluación detallada y crítica del sistema de justicia electoral en México en el capítulo que lleva por título “Los irreductibles de la justicia electoral”. El autor argumenta que aunque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) podría considerarse como un marco normativo de avanzada en comparación con otros países de América Latina, lo cierto es que, en realidad, el sistema de medios de impugnación no está exento de problemas. En sus palabras,

[a]unque a partir de los criterios emitidos por la justicia electoral se ha ganado mucho especialmente en cuanto a la tutela efectiva de los derechos políticos y electorales, lo cierto es que también se ha abigarrado el sistema de medios de impugnación, al grado que en muchas ocasiones se hace inaccesible o inviable la real impartición de justicia.

La legislación procesal electoral, vigente desde 1996, ha tenido que evolucionar, principalmente, a golpe de jurisprudencia. Aunque en el papel la ley contempla siete medios de impugnación, cada uno con sus supuestos de procedencia, causales de desechamiento y sobreseimiento, un catálogo de pruebas y sujetos legitimados para presentar o promover cada medio, en los hechos, los criterios jurisprudenciales del TEPJE, los alcances de estos y otros medios de creación judicial han resultado insuficientes a los ojos de las personas magistradas, de tal forma que se han introducido nuevos supuestos y causales de nulidad no previstos expresamente en la Constitución y en la ley. A pesar de los avances en la tutela de los derechos políticos y electorales, el sistema de medios de impugnación se ha vuelto complejo y lento, lo que lo hace inaccesible en muchos casos.

En ese sentido, Espinosa Silis recuerda que el llamado “Plan B” del presidente López Obrador —un conjunto de reformas legislativas que fue invalidado por la Suprema Corte, ya que durante su aprobación se cometieron violaciones graves al procedimiento legislativo— proponía una simplificación sustancial de la ley de medios de impugnación. Específicamente, buscaba reducir el número de medios de impugnación a tres juicios, un recurso y dos mecanismos de quejas y denuncias.

Aunque la simplificación podría ser beneficiosa, Espinosa Silis identifica cinco aspectos fundamentales, que requieren atención. En primer lugar, considera que es indispensable repensar el procedimiento especial sancionador. En ese sentido, critica su eficacia, señalando que los tiempos de resolución exceden los plazos legales, y las sanciones no disuaden conductas ilegales, amén de que la jurisprudencia del TEPJF ha añadido requisitos procesales que han desnaturalizado el PES. Al respecto, considera que es urgente revisar qué tipo de ilícitos deben conocerse a través de este procedimiento y regular las facultades sancionadoras de las autoridades electorales.

En segundo lugar, estima que la justicia partidista debe convertirse, en todo caso, en un espacio de mediación. Al respecto, Espinosa Silis alega que la justicia interna de los partidos políticos obedece más a lógicas políticas que jurídicas, y que ello constituye, con frecuencia, un obstáculo para el acceso a la justicia. En ese sentido, sugiere profesionalizar estos órganos o convertirlos en espacios de mediación y conciliación, garantizando su autonomía e independencia.

En tercer lugar, Espinosa Silis hace un llamado para simplificar las cadenas impugnativas en materia electoral. Sobre esta cuestión, enfatiza que el sistema actual requiere agotar hasta cuatro instancias, lo que vuelve impráctica la impartición de justicia. El autor aboga por limitar la justicia electoral a no más de dos instancias para hacerla más expedita y accesible.

En cuarto lugar, considera que sí es necesario reducir el número de medios de impugnación. Desde su punto de vista, sería posible mejorar el funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia electoral si se simplifica el catálogo de medios de impugnación y se define claramente su procedencia.

Finalmente, plantea la necesidad de “desfrivolar la Justicia Electoral”. En ese sentido, hace un llamado a combatir la hiperjudicialización de las elecciones; esto es, el uso y abuso de denuncias e impugnaciones

como herramientas de comunicación política. Espinosa Silis sugiere exigir fianzas para acceder a la justicia electoral en ciertos casos, penalizando las impugnaciones frívolas, como se hace en otros países.

4. *Mecanismos para cubrir vacantes*

Finalmente, Pedro Salazar Ugarte aborda otro de los grandes pendientes de la reforma electoral. En su análisis, que lleva por título “Las omisiones del Senado de la República”, expone las graves consecuencias de las vacantes no cubiertas en todo el sistema de justicia electoral —tanto en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como en los tribunales electorales locales— y resalta la responsabilidad del Senado en este problema. Específicamente, señala que en el TEPJF hay dos vacantes en su Sala Superior y seis en sus salas regionales, además de 36 vacantes en las magistraturas electorales locales. Desde su punto de vista, el hecho de contar con un total de 44 vacantes, dada la inacción del Senado, es crítico y pone en duda la capacidad de que la función arbitral en los próximos comicios se pueda desarrollar adecuadamente.

Salazar Ugarte señala que, por ejemplo, esta falta de designaciones implica que la calificación de las elecciones presidenciales de 2024 no se realizará con una integración completa. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que para declarar la validez de la elección presidencial, la Sala Superior debe contar con al menos seis integrantes. En ese sentido, menciona una disposición legal, que permite suplir temporalmente las vacantes con magistrados de las salas regionales más antiguos o de mayor edad; pero critica esta solución como un mal menor que no resuelve el problema de fondo y que evidencia la irresponsabilidad del Senado. Esto es particularmente problemático, pues la emisión de la declaración de validez de la elección es esencial para la estabilidad política del país, especialmente en casos de elecciones cerradas, como ocurrió en 2006.

Este concluye señalando que el Senado está poniendo en jaque al Estado mexicano. En ese sentido, recuerda la situación que Ernesto Garzón Valdés denominó “instituciones suicidas”, y, en este caso, señala que quizá el término adecuado sería “instituciones fratricidas” debido al potencial colapso institucional.

Por último, Salazar Ugarte propone modificar la fórmula de designación de magistraturas electorales para evitar futuras parálisis políticas. Al respecto, sugiere mecanismos de salida, como devolver las propuestas a la Suprema Corte para su designación o utilizar un sorteo similar al del Consejo General del INE. Finalmente, recomienda sustraer al Senado la facultad de designar a los magistrados de los tribunales de las entidades federativas para fortalecer el federalismo y garantizar la estabilidad de los procesos electorales locales.

XII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los capítulos que conforman este análisis técnico evidencian que es necesario tomarse (muy) en serio la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que presentó el presidente López Obrador el 5 de febrero de 2024. Se trata, como puede verse, de un tercer intento por debilitar o, de plano, minar buena parte de los pilares sobre los que se ha construido el sistema electoral y la democracia constitucional en México. Al igual que en el caso del Plan A (la primera y fallida iniciativa de reforma constitucional del presidente) y el Plan B (la reforma legal aprobada y finalmente invalidada por la Suprema Corte), se trata de propuestas que en su mayoría son regresivas y que, además, no se hacen cargo de los muchos pendientes del sistema electoral.

Los análisis que aquí se presentan, además de ser una manifestación de la libertad de investigación que garantiza la Constitución a las universidades con autonomía, son acordes con la obligación estatutaria que, como personas investigadoras de la UNAM, tenemos para realizar investigaciones sobre temas y problemas de interés nacional. Esta iniciativa no es un capricho de los especialistas ni refleja una postura intransigente que considere que nada debe cambiar porque tenemos una democracia consolidada o unas reglas electorales perfectas. Todo lo contrario. Tenemos la convicción de que el sistema electoral actual tiene problemas y es perfectible; al mismo tiempo, estamos ciertos de que toda reforma electoral debe partir de un diagnóstico serio e informado.

En esta publicación, analizamos rigurosamente los riesgos de la iniciativa presidencial y presentamos argumentos que, en nuestra opinión, deberían ser considerados cuando el Congreso de la Unión discuta una

posible reforma electoral en el futuro próximo. Incluso si la nueva legislatura decide rechazar en su totalidad la iniciativa del “Plan C”, sabemos que a partir de septiembre de 2024 se abrirá un proceso de deliberación dentro y fuera del Congreso para discutir ciertos cambios que concentrarían a nuestra legislación electoral.

La experiencia del proceso electoral recién concluido deja la certeza de que las normas vigentes quedaron rebasadas por las constantes violaciones de los actores políticos y las autoridades gubernamentales, empezando por el presidente de la República. Al mismo tiempo, las autoridades electorales no pudieron o no quisieron hacerlas cumplir a cabalidad causando así un grave daño al Estado democrático de derecho. En todo caso, como integrantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, seguiremos reflexionando, explicando y criticando el funcionamiento del sistema electoral en México. Lo hemos hecho en el pasado, lo hacemos en la presente obra y seguramente lo seguiremos haciendo en los meses y años venideros.

Los distintos caminos de la nueva iniciativa de reforma constitucional en materia electoral: rutas de lectura

Uriel CARRILLO ALTAMIRANO*

Luis Mauricio VARAS SILVA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Rutas de lectura*. III. *A manera de
cierre*.

I. INTRODUCCIÓN

33

Como es bien sabido, en 2022 el presidente presentó el Plan A como reforma electoral, el cual no logró la mayoría calificada que necesitaba en el Congreso para ser aprobada. Posteriormente, el mismo día que el primer proyecto fue rechazado, se presentó el llamado Plan B, el cual consistió en realizar cambios fundamentales al sistema electoral desde las leyes secundarias; este proyecto, dividido en dos partes, sí fue aprobado a finales de 2022 y principios de 2023. Sin embargo, gracias a la reacción de la ciudadanía, algunos partidos políticos e instituciones afectados, quienes interpusieron acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó todo el Plan B por faltas graves al proceso legislativo. En el inter en que la SCJN revisaba el caso, académicas y académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma (UNAM) y otras entidades escribimos

* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM; actualmente es maestrante en Comunicación también en la UNAM. ORCID: 0000-0002-9286-1101.

** Es estudiante de Derecho en la UNAM y asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de la Línea de Investigación Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas. ORCID: 0009-0006-6763-4229.

una opinión técnica al respecto de los efectos (positivos y negativos) que tendría la reforma.¹

Después de dos intentos fallidos por cambiar y alterar las reglas del juego democrático, el presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido, Morena, promovieron un nuevo plan, dividido en dos partes: la primera parte del conocido *Plan C*, consiste en lograr que Morena y sus partidos aliados logren la cantidad de escaños y curules necesarios en ambas cámaras del Congreso para aprobar sin problema las reformas venideras, sobrepasando a la minoría; el “plan” es el llamado que ha hecho el presidente y su partido a realizar un voto masivo en las elecciones de 2024. La segunda parte es un nuevo intento de reforma que se presentó el 5 de febrero de este año en medio de un acto simbólico y protocolario por el aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con otras reformas. Aunque esta reforma no se ha discutido ni votado, seguramente a la espera de concretar la primera parte del Plan C, lo que podemos observar hasta ahora es la recuperación de varias partes del Plan A y del Plan B, anteriormente presentadas y no aprobadas e invalidadas, respectivamente.

Ante la posible obtención de la mayoría calificada que buscan en el Congreso dichos partidos, nuevamente la línea de investigación *Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas* del IIJ, UNAM, ha realizado un ejercicio técnico y crítico sobre este proyecto de reforma.

El objetivo de este breve texto es ofrecer al lector un mapa que muestre las venas y arterias de la reforma electoral de 2024. Consideramos que esta opinión técnica tiene distintas rutas de lectura, las cuales también se cruzan, con el objetivo de explicar puntos importantes de la reforma.

II. RUTAS DE LECTURA

A continuación, presentamos una tabla que hemos elaborado para, creemos, facilitar la lectura de lo que implica la reforma, pero también para señalar los puntos en común que los distintos textos aquí reunidos tocan. Hemos sintetizado la reforma colocando los artículos que se pretenden

¹ Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf>

reformular, resumiendo brevemente el cambio, y finalmente señalamos los textos que hacen referencia a dichos cambios.

En conjunto con los coordinadores de la opinión técnica, hemos intentado ubicar los ejes principales de la reforma, así como algunas avenidas secundarias a tomar en cuenta. Consideramos que los puntos cruciales de la reforma electoral 2024 se encuentran en la designación de los titulares del Poder Judicial por medio del voto popular, la desaparición de los cargos de elección por vía del principio de representación proporcional y, por supuesto, toda la reestructuración que conlleva la desaparición de los organismos públicos locales y la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). No escatimamos en decir que esta reforma electoral supone un nuevo modelo de sistema electoral, ya que los cambios que propone no son menores. Son varios y de gran calado, que podrían poner en jaque áreas vitales del sistema democrático mexicano.

TABLA 1
 RUTAS DE LECTURA SOBRE EL PLAN C

Artículos constitucionales por reformar	Síntesis del cambio	Texto
Pluralismo político y representación política		
Artículo 52, última parte.	Eliminación de 200 diputaciones federales elegidas bajo el principio de representación proporcional.	María Marván Laborde, “La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México”.
Artículo 53, párrafo segundo.	Eliminación del párrafo segundo del artículo donde se contempla la representación proporcional con reglas de paridad para las 200 diputaciones plurinominales.	
Artículo 54.	Derogación completa del artículo que fundamenta el principio de representación proporcional.	
Artículo 55, fracción III, párrafo segundo.	Se eliminan los requisitos para figurar como persona candidata a diputación plurinominal.	

Artículo 56, primer y segundo párrafos.	Eliminación de las personas senadoras electas bajo el principio de representación proporcional, dejando al Senado con únicamente 64 escaños. Se deroga el segundo párrafo.	María Marván Laborde, “La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México”.
Artículo 60, primer párrafo.	Se plantea que el organismo también propuesto, Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), declare la validez de la elección de diputaciones y senadores sin tomar las actuales reglas de representación proporcional.	
Artículo 116, fracción II, párrafos primero y tercero.	Modificación en cuanto al número máximo de diputaciones, así como la eliminación de la representación proporcional en las legislaturas locales.	
Artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo segundo.	Eliminación del principio de representación proporcional para la legislatura de la Ciudad de México.	
Artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso a.	Modificación en la organización de las alcaldías.	
Financiamiento		
Artículo 41, base II, inciso a.	Reducción en el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos del 65% al 35%.	Horacio Vives Segl, “Dinero y competencia política: una tramposa propuesta”.
Artículo 41, base II, inciso c.	Se deroga el inciso completo, eliminando así el financiamiento público para actividades específicas.	
Artículo 41, base II (se agrega un párrafo).	Los partidos políticos deberán reintegrar el financiamiento remanente al término de cada proceso electoral.	
	Reglas respecto al financiamiento privado: — Todos los recursos que reciban los partidos políticos deben ser rastreables.	

Artículo 41, base II (se agregan párrafos).	Reglas respecto al financiamiento privado: — Todos los recursos que reciban los partidos políticos deben ser rastreables. — Los recursos que provengan de financiamiento privado no podrán ser deducibles fiscalmente. — Las personas físicas no podrán donar más de una vez dentro del lapso de un año calendario. — Los recursos recibidos para actividades ordinarias no podrán ser empleados en actos de campaña para obtener votos.	Horacio Vives Segl, “Dinero y competencia política: una tramposa propuesta”.
Fiscalización		
**	En la iniciativa de reforma no hay indicios de cambios en cuanto a la fiscalización. Sin embargo, el autor de este texto señala la desconexión que existe entre el financiamiento (federal) y la fiscalización (local).	Camilo Saavedra Herrera, “Menos ruido y más nueces: la fiscalización en la próxima reforma electoral”.
Modelo de comunicación política		
Artículo 41, base III, apartado A.	Asigna al INEC como el encargado de administrar el tiempo en radio y televisión a los partidos políticos, borrando el “nacionales”, y a candidaturas independientes.	Luis Salgado Rodríguez, “Modelo de comunicación política”
Artículo 41, base III, apartado A, inciso a.	Eliminación de la última parte del párrafo, que señala cuándo es el inicio y el fin de inicio de la transmisión de estos mensajes, así como se borra la línea entre los mensajes de las autoridades electorales y los mensajes de los partidos políticos.	
Artículo 41, base III, apartado A, inciso b.	Señala que el diez por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinarán a mensajes informativos del proceso electoral a cargo del INEC.	

Artículo 41, base III, apartado A, inciso c.	Nueva distribución del tiempo que tienen como prerrogativa los partidos políticos: — 30 minutos. Distribuidos entre los partidos políticos y candidaturas independientes conforme al porcentaje obtenido en las elecciones a diputaciones inmediatamente anteriores. — 9 minutos. Distribuidos entre las personas candidatas a: • Consejerías del INEC • Magistraturas a la Sala Superior del TEPJF. • Ministraturas de la SCJN. — 9 minutos. Asignados para procesos de: • Revocación de mandato • Consulta popular	
Artículo 41, base III, apartado A, inciso D.	Se agrega una última parte a este párrafo, señalando que la duración de cada mensaje de los partidos políticos y candidaturas independientes tendrán una duración mínima de un minuto.	
Artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo.	Define a la propaganda gubernamental como “aquella contratada con recursos públicos por los sujetos obligados”	
<i>Capacitación electoral</i>		
Artículo 35, fracción VIII, apartado 5o.	Las consultas populares se realizarán el mismo día de las elecciones ordinarias correspondientes.	Karla Edith Acosta Méndez, “Capacitación electoral”.
Artículo 35, fracción VIII, apartado 7o.	Se contempla el derecho a participar en las consultas populares en las entidades de la Federación.	
Artículo 35, fracción IX, apartado 3o.	Los ejercicios de revocación de mandato se realizarán el mismo día de las elecciones para elegir diputaciones federales.	

Artículo 35, fracción IX, apartado 5o.	El INEC sería el encargado directo de la organización, desarrollo y cómputo de la votación para los procesos de revocación de mandato.	Karla Edith Acosta Méndez, “Capacitación electoral”.
Artículo 41, base V, apartado A	Establece que las personas titulares de la presidencia, así como las personas consejeras del Consejo General, serán votadas por la ciudadanía de manera directa y secreta el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias del año.	
Artículo 99, fracción X, octavo párrafo.	Indica que las personas magistradas de la Sala Superior del TEPJF serán también elegidas de la misma manera el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias del año.	
Artículo 35, fracción IX, apartado 7o, segundo párrafo. (etc.)	Se eliminan los organismos públicos locales.	
Elección popular de jueces en materia electoral		
Artículo 99, fracción X, noveno párrafo.	Modificación en cuanto a la duración de las magistraturas tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales y la Sala Especializada del TEPJF de nueve a seis años.	Guadalupe Salmorán Villar, “Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte”.
Artículo 99, fracción X (se agrega un párrafo e incisos del I al IV)	Mecanismo de elección de personas magistradas para Sala Superior y Regionales.	
Artículo 99, fracción X, inciso I (propuesto)	El Senado emite la convocatoria para la integración de las magistraturas.	
Artículo 99, fracción X, inciso II (propuesto)	Los tres poderes de la Unión proponen candidaturas para magistraturas electorales: — Poder Ejecutivo: hasta diez candidaturas. — Poder legislativo: hasta cinco candidaturas por cada Cámara.	

	— Poder Judicial: por medio de la SCJN, hasta diez candidaturas por mayoría de seis votos.	Guadalupe Salmorán Villar, “Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte”.
Artículo 99, fracción X, inciso III (propuesto)	El Senado de la República recibirá y validará que las candidaturas a magistraturas cumplan con los requisitos de elegibilidad y enviarán la lista de quienes sí al INEC.	
Artículo 96 ²	1. Se prevé acceso a radio y televisión de las personas candidatas a magistraturas para el TEPJE. 2. Se prohíbe el financiamiento público o privado para este proceso electoral, así como a los partidos se les prohíbe hacer proselitismo a favor o en contra de alguna candidatura. 3. Será el INEC, el que compute los votos y el Senado publica los resultados, remitiéndose a la SCJN, quien resolvería y declarará los resultados en el plazo señalado.	
Artículo 94, párrafo tercero.*	Integración del Pleno de la SCJN de 11 a 9 personas ministras.	
Artículo 94, penúltimo párrafo.*	La duración en el cargo se reduce de quince a doce años de las personas ministras de la SCJN.	
Artículo 94 párrafo tercero.*	Eliminación de las dos Salas que actualmente integran la SCJN.	
Artículo 96, párrafo primero.*	Elección de ministros de la SCJN por voto directo y secreto de la ciudadanía en una única circunscripción a nivel nacional.	
Segundo y cuarto transitorios*	Remoción de personas ministras de la SCJN y magistraturas de TEPJE.	
Segundo transitorio*	Organización de elección extraordinaria por el INEC.	
Tercero, cuarto y quinto transitorios*	Duración de los cargos en función de la votación obtenida	

² Este artículo se prevé reformar, pero no en la Iniciativa de reforma en materia electoral, sino en la iniciativa de reforma al Poder Judicial.

Estructura y organización electoral		
Artículo 35, fracción IX, apartado 7o., segundo párrafo.	Se eliminan los organismos públicos locales (OPLE) y concentración de funciones al INEC.	Carlos Guadarrama Cruz, “La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales”.
Artículo 41, base V, primer párrafo.	Se eliminan los OPLE y sus tareas en cuanto a la organización de elecciones estatales, quedando concentradas estas funciones en el INEC.	
Artículo 41, base V, apartado C.	Se eliminan los OPLE y sus tareas en cuanto a la organización de procesos de consultas populares y revocación de mandato.	
Artículo 41, base V, apartado D.	Se eliminan los OPLE y sus tareas en cuanto al Servicio Profesional Electoral.	
Acciones afirmativas		
Artículo 41, base I, párrafo segundo.	Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en la reposición de procedimientos de normativa interna, nunca designando directamente.	Karolina Gilas “Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios”.
Artículo 53 (se adiciona una última parte al primer párrafo).	Para las diputaciones federales por mayoría relativa, cada partido deberá presentar una lista de candidatos cuya fórmula está integrada por personas del mismo género.	
Artículo 53 (se deroga el último párrafo del artículo)	Se suprime la asignación de representación proporcional y las listas de plurinominales, que debían conformarse de forma equitativa entre mujeres y hombres, con rotación en el liderazgo de las listas.	
Artículo 54 (se deroga completamente)	Derogación del fundamento de la representación proporcional.	
Artículo 56 (reducción del primer párrafo y derogación del segundo)	Reducción del Senado de 128 a 64 senadurías.	

Artículo 115, fracción I	Los ayuntamientos municipales deben estar compuestos paritariamente en cuanto a género.	Karolina Gilas “Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios”.
Artículo 116, fracción III, inciso d	Normas de igualdad de género para las candidaturas a diputaciones locales y la Legislatura de la Ciudad de México conforme al artículo 53 constitucional, lo que implica la eliminación de las diputaciones de representación proporcional, asegurando la paridad en su composición.	
Artículo 122, fracción II, párrafo segundo		
Servicio Profesional Electoral		
Artículo 41, base V, apartado D.**	Concentración de las actividades del Servicio Profesional Electoral Nacional en el INEC.	Ciro Murayama Rendón, “El Servicio Profesional Electoral: la columna vertebral del Instituto Nacional Electoral”.
Imparcialidad		
Artículo 41**	El autor reflexiona sobre la imparcialidad y la necesidad de mejorar las restricciones y sanciones en materia electoral en cuanto a la legislación secundaria en la materia.	Gabriel Mendoza Elvira, “Imparcialidad de los actores gubernamentales”.
Justicia electoral		
**	El autor hace un recuento de los mecanismos de impugnación presentados con anterioridad a esta propuesta de reforma. A partir de ello plantea cinco propuestas respecto a los medios de impugnación previstos en la legislación electoral.	Arturo Espinosa Silis, “Los irreductibles de la justicia electoral”.
**	El autor reflexiona sobre los pendientes que la presente reforma tiene, que son las omisiones del Senado en cuanto al nombramiento de autoridades electorales cuyas actividades son indispensables para la buena salud jurídico-electoral del país.	Pedro Salazar Ugarte, “Las omisiones del Senado de la República”.

FUENTE: Elaboración propia con información propia y del proyecto de reforma.³

³ Cámara de Diputados, “Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, *Gaceta Parlamentaria*, LXV Legislatura,

Notas:

- * Este artículo se prevé reformar, pero no en la Iniciativa de reforma en materia electoral, sino en la iniciativa de reforma al Poder Judicial.
- ** El autor hace una reflexión relacionada con la actual y posible versión del referido artículo sin limitarse a lo contenido en la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024.

III. A MANERA DE CIERRE

El conjunto de textos aquí propuestos son apenas un primer esbozo de lo que implicaría la nueva reforma electoral. Consideramos que una discusión amplia, incluyente y democrática abonaría a mejorar el sistema democrático mexicano. Lo contrario significaría arriesgar, principalmente, la viabilidad técnica de las instituciones administrativas y jurisdiccionales a nivel estatal y federal. A pesar de ello, consideramos que una nueva reforma debería resolver temas relacionados con la justicia electoral, la sobrerrepresentación en las cámaras, las acciones afirmativas y la intromisión de servidores públicos en las contiendas electorales.

dos. _____

La propuesta del Plan C



La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México

María MARVÁN LABORDE*

Regresar el Congreso al sistema electoral de mayoría relativa pura significa negar la pluralidad de la sociedad mexicana; agravar la polarización, de por sí ya preocupante; nulificar la deliberación de la asamblea legislativa, y profundizar la crisis de legitimidad de los partidos políticos. En una palabra: contribuye a la erosión de la democracia, y de ninguna manera a su fortalecimiento.

En la iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral¹ presentada por Andrés Manuel López Obrador el pasado 5 de febrero, se propone regresar a un sistema electoral de mayoría relativa (MR) pura, es decir, se busca la eliminación de las doscientas curules de representación proporcional (RP) de la Cámara de Diputados, y en el Senado se eliminarían las 32 senadurías electas por RP, así como las 32 que corresponden a la primera minoría. Los cambios en siete artículos (51, 52, 53, 54, 55, 56, 60) tienen que ver con la conformación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. A través de las reformas a los artículos 116 y 122 también se pretende eliminar la RP de los Congresos locales, así como reducir a todos su tamaño conforme a lo ordenado desde la federación.

De acuerdo con la exposición de motivos, la propuesta de eliminar la RP y reducir los Congresos locales responde a una supuesta “crisis de representación” que, de acuerdo con el Ejecutivo, existe en el país desde hace décadas. Desde su perspectiva, las personas legisladoras más cuestio-

* Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

¹ Propone cambios en los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

nadas son aquellas que han accedido al Congreso por la vía plurinominal, ya que no es evidente para la ciudadanía a quién están representando.

Desde el siglo XVIII, Edmund Burke dejó en claro que la llamada “ficción de la representación” democrática sólo hace sentido si entendemos que las y los representantes al emitir su voto tienen la obligación de tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la nación, no son mandaderos de sus electores. Erróneamente se ha expandido la creencia de que cada persona elegida representa a sus electores y debe actuar en su nombre; por tanto, es frecuente escuchar la afirmación de que los representantes de RP “sólo representan a la partidocracia” o en el peor de los casos “no representan a nadie”. En realidad la RP se introdujo para que las minorías tuvieran voz y voto en el Congreso. Son un mecanismo de inclusión que reconoce el pluralismo existente en el país. La participación de los partidos de oposición dignificó el quehacer del Poder Legislativo, especialmente en la era de los gobiernos sin mayoría (1997-2018), donde se introdujeron numerosas reformas que fueron positivas para la consolidación democrática.

En la historia de las democracias representativas modernas, la mayoría relativa precedió a la representación proporcional; en este sentido, cuando a finales del siglo XIX en Europa se introdujeron los primeros sistemas de RP se buscaba perfeccionar la representación democrática. La preocupación fundamental era que la mayoría junto con las minorías tuvieran la oportunidad de participar en los procesos deliberativos para construir mejores leyes, mejores políticas públicas, y se pudieran tomar mejores decisiones. Por eso podemos afirmar, sin exageración, que en el trabajo parlamentario es más importante la deliberación en comisiones que la votación de la asamblea.

Desaparecer la RP tendrá inevitablemente como consecuencia la reconstrucción del sistema de partido hegemónico que sostuvo la autocracia electiva que México padeció por más de setenta años. Maurice Duverger advirtió desde 1957, en su libro *Los partidos políticos*,² que los sistemas electorales de MR producían sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas electorales de RP producían sistemas multipartidistas. Esta tesis, ampliamente discutida, entre otros por el italiano Giovanni Sartori, en su libro *Partidos y sistemas de partido*,³ de 1976, no ha podido desecharse

² Traducido al español y publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

³ Traducido al español y publicado por Alianza Editorial, España, 1976.

del todo; lo único que logró el italiano fue relativizarla. Los sistemas de mayoría relativa pura invisibilizan, cuando no eliminan definitivamente, a los partidos minoritarios. Disminuyen el número efectivo de partidos en la Cámara de representantes; generan un alto desperdicio de votos de todos aquellos votantes que en su distrito votaron por un partido diferente al que obtuvo la mayoría. Es el sistema más desproporcional que existe.

En México también la RP fue introducida después de más de un siglo de MR pura. La primera preocupación por incluir de alguna manera a las minorías fue la creación de los “diputados de partido” en 1963,⁴ forma suigéneris de RP que asignaba un determinado número de curules a las oposiciones que pudieran demostrar contar con una base electoral significativa. Funcionó hasta 1977, cuando se aprobó la reforma electoral de Reyes Heróles, que inició el proceso de transición a la democracia. Esta reforma tuvo el propósito explícito de reconocer el pluralismo político que ya existía en el país. La falta de espacios legales que permitieran a las minorías participar en la vida política mexicana propició la irrupción por vías ilegales de diferentes corrientes de pensamiento que existían en la realidad, con independencia de que el andamiaje legal les negara esos espacios de participación. No debe sorprendernos que esta exclusión se hubiera convertido en una amenaza inminente para el sistema político mexicano.

el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social (Reyes Heróles, 1o. de abril de 1977).⁵

México optó en 1977 por un sistema electoral mixto: combinación de trescientos distritos de MR y cien de RP reservados de manera exclusiva para las oposiciones. Más tarde, con la reforma de 1986 se incrementaron cien curules más de RP, a las que pudieron acceder todos los partidos. La

⁴ Artículos 54 y 63 de la CPEUM. *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de junio de 1963, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203752&pagina=1&seccion=0

⁵ Aguayo Quezada, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910- 2010*, México, FCE-El Colegio de México, 2010.

incorporación de las minorías al Senado fue más tardía: en 1993 se elevó el número de senadurías a cuatro por entidad, tres para la mayoría y una para la primera minoría; la fórmula vuelve a cambiar en 1996, donde se establecieron dos para la mayoría, una para la primera minoría y una más asignada por el principio de RP, asumiendo al país entero como una sola circunscripción.⁶

La iniciativa de reforma constitucional del 5 de febrero de 2024 supone un retroceso de casi ocho décadas, ya que retoma dos elementos fundamentales de Ley Federal Electoral de 1946.⁷ Por un lado, regresamos a la MR pura y, por el otro, agudiza la centralización de la vida electoral atentando en contra de la Federación.⁸

Por si esto no fuera suficientemente grave, todavía se plantea una representación más débil que la que estaba vigente en 1946. De acuerdo con el artículo 52 constitucional, según la reforma del 30 de diciembre de 1942, debería haber un diputado⁹ por cada 150 mil habitantes o fracción de 75 mil, y ninguna entidad tendría menos de dos distritos electorales. La

⁶ Artículo 53 de la CPEUM: *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1977, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen; *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de diciembre de 1986, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4822294&fecha=15/12/1986&cod_diario=207571; Artículo 56 de la CPEUM: *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de septiembre de 1993, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4780392&fecha=03/09/1993&cod_diario=205842; *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, LEY Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1946, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4564760&fecha=07/01/1946&cod_diario=195324

⁸ Elimina a las autoridades locales de las entidades, propone una legislación electoral única en todo el país, permanecen las condiciones para la creación de partidos federales y desde el Poder Ejecutivo Federal propone la disminución de las personas representantes en los Congresos locales.

⁹ En 1942, las mujeres aún no podían votar ni ser votadas. Sólo había diputados hombres.

reforma de 1977 invirtió el criterio, fijó el número de distritos en trescientos; desde entonces hasta la fecha, la creciente población total se divide entre el número fijo de trescientos. En la siguiente tabla podemos ver cómo una diputación representa cada vez un número más alto de habitantes.

TABLA 1
NÚMERO DE HABITANTES PROMEDIO
POR DISTRITO ELECTORAL

<i>Año</i>	<i>Número de distritos</i>	<i>Población total</i>	<i>Número de personas representadas por distrito</i>
1942	Variable 150 aprox.	22.600,000	150 mil; o fracción de 75 mil o mayor
1977	300	62.262,505	207,533
2020	300	126.104,024	420,346

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI y las disposiciones de la CPEUM

Si tomamos en cuenta que la población del país en 1977 era de más de 62 millones de personas (62.262,505)¹⁰ y la dividimos entre trescientos, tenemos que cada distrito se conformó por 207,533 personas en promedio. Ahora bien, la población reportada por el INEGI en 2020 es de poco más de 126 millones de personas (126.104,024¹¹), por lo que actualmente cada distrito está conformado por 420,346 personas en promedio, poco más del doble que en 1977.

Ha dicho el partido en el poder¹² que el Congreso mexicano es innecesariamente grande, y que disminuir el número de las personas re-

¹⁰ De acuerdo con los datos del INEGI, el censo de 1970 muestra que la población era de 50.289,306 y en 1980 ascendió a 66,846,833. El cálculo para 1977 es tomado de *Expansión*, “Crece la población en México en 1.809.962 personas”, *Datos macro*, s/f, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/mexico?anio=1977>

¹¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, “Población”, *Demografía y Sociedad*, *INEGI*, s/f, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructural/>

¹² Tanto el Partido Acción Nacional como el PRI, cuando tuvieron la presidencia en el siglo XXI presentaron sendas reformas para reducir la Cámara de Diputados trescientos representantes elegidos por MR pura. La propuesta de reforma constitucional presentada por López Obrador en 29 de abril de 2022 (conocida como el Plan A) también planteó una reducción a trescientos representantes, pero elegidos por RP pura.

presentantes a trescientos “es mejor”.¹³ Más allá de los argumentos profundamente populistas que se han esgrimido al respecto, es por demás complicado determinar en términos científicos si una persona representante por cada cuatrocientos mil personas establece un mecanismo de representación adecuada o no. En 1972, Rein Taagepera¹⁴ estableció lo que hoy conocemos en ciencia política como la “Ley de la raíz cubica”, según la cual el tamaño ideal de una asamblea de representantes debería ser la resultante de la raíz cúbica de la población del país. De acuerdo con este cálculo, la Cámara de Diputados de México en 2020 debería ser de 501 curules, es decir, tiene un número adecuado de representantes. Con esta medida, el Congreso (Cámara baja) de Estados Unidos tiene un grave déficit de representación, ya que consta de sólo 435 distritos, cuando debería tener 690; en contraste, países como Francia, Alemania o Gran Bretaña, que tienen muchos más distritos de “los necesarios”. No desconozco la arbitrariedad de esta medida ni las muchas críticas que ha recibido, pero, a falta de medidas más objetivas, hay que reconocer que esta no ha sido sustituida por otra mejor fórmula.

No pretendo decir que no son necesarias ciertas reformas electorales. El tema central estará en definir si queremos reformas progresivas o regresivas. Por las razones ya esgrimidas, considero que las reformas propuestas por Andrés López Obrador son regresivas.

Si queremos reformar el sistema electoral mexicano, deberíamos tener como objetivo conseguir una mayor proporcionalidad en la representación, y no profundizar la desproporción entre el número de votos obtenidos y los escaños conseguidos en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso. La Cámara de Diputados ganará en proporcionalidad si logramos la eliminación del ocho por ciento de sobrerrepresentación que se establece en la fracción V del artículo 54.¹⁵ También se ha planteado la

¹³ La iniciativa de reforma constitucional del 29 de abril de 2022, presentada también por López Obrador, proponía, inexplicablemente, la eliminación de la MR y la elección de trescientos representantes por RP pura.

¹⁴ Taagepera, Rein, “The size of national assemblies”, *Social Science Research*, Estados Unidos, vol. 1, núm. 4, 1972, pp. 385-401, disponible en: [https://doi.org/10.1016/0049-089X\(72\)90084-1](https://doi.org/10.1016/0049-089X(72)90084-1).

¹⁵ La reforma propuesta por AMLO propone derogar todo el artículo 54, lo que resulta una “innovación”, por decir lo menos extraña. Desde 1917 hasta la fecha, a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido la Constitución, jamás se ha agregado o derogado la totalidad de un artículo.

conveniencia de regresar al Senado a la representación igualitaria de cada entidad, con independencia de la población de cada entidad, con la finalidad de fortalecer el federalismo que justifica el bicameralismo mexicano; podría establecerse que los cuatro senadores de cada entidad fueran elegidos con criterios de proporcionalidad directa.¹⁶ Sin embargo, la reforma aquí analizada camina en sentido contrario, está diseñada para generar una mayor desproporcionalidad; debilita al Poder Legislativo al aumentar significativamente la población de cada distrito y disminuir el número de representantes; en el caso de las entidades, se establece que en los estados de menor población, el número máximo de representantes sería de quince curules. Esto contribuiría a diluir significativamente la representación política, lo cual, lejos de solucionar un problema de legitimidad de la representación democrática, lo agravaría.

¹⁶ Murayama, Ciro, “La captura del Congreso por Morena”, *Nexos*, México, 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>

Dinero y competencia política: una tramposa propuesta

Horacio VIVES SEGL*

Es indiscutible que el financiamiento a los partidos políticos no es de ninguna manera un tema sencillo de definir y que admite una serie de reflexiones y críticas. La gran pregunta es cómo financiar a los partidos políticos para que puedan cumplir —dentro del orden constitucional y legal— con los mandatos que tienen que realizar en la consolidación democrática.

Aportar recursos a partidos políticos es una de las tantas variantes y derechos con los que la ciudadanía puede participar activamente en política. Esto lleva al irreductible dilema de hasta dónde se debe permitir el financiamiento privado para los partidos políticos y las evidentes prohibiciones que tienen que establecerse. El grave e incorrecto incentivo del financiamiento exclusivo o predominantemente privado es que se esperarían que funcionarios y legisladores, y los propios partidos, sean correas de transmisión y rehenes de esos intereses que les patrocinaron. Bajo ese contexto, las alternativas de financiamiento para los partidos son público, privado o alguna combinación entre ambos.

Hay algo que es fundamental entender como planteamiento de partida: por “extravagante” que parezca, los partidos políticos son *bienes públicos*. Son las exclusivas instituciones especializadas de las cuales se desprende, a través de la competencia electoral, algo absolutamente modular: gobiernos y congresos.

Dado lo que está en juego, es fundamental que el Estado, a través de las contribuciones ciudadanas, aporte de manera decisiva al sostenimiento

* Es profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y director del Centro de Estudios Alonso Lujambio y de Asuntos Escolares desde 2019 de la misma institución. Es licenciado en Ciencia Política por el ITAM y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano. ORCID: 0009-0008-6540-3624.

del sistema de partidos. En esa lógica, el modelo rector actual, sustentado en la Constitución, en el que se establece que los partidos son entidades de interés público (desde la reforma política de 1977) y con recursos suficientes para el sostenimiento de sus actividades, tanto ordinarias como de campaña (principio desde la reforma de 1996, con adecuaciones y vigente), en donde el financiamiento público prevalece sobre el privado, es un irreductible que debe preservarse.

Adicionalmente, hay un componente virtuoso en la asignación de los recursos públicos: un componente igualitario del 30% repartido entre todos los partidos políticos nacionales con registro, sin importar su tamaño o desempeño electoral, y un 70% que se reparte de manera proporcional al peso del partido, que se determina de acuerdo con el resultado obtenido en una última elección de diputaciones federales.

El razonamiento es muy sencillo: como otras actividades cruciales, el Estado mexicano invierte en el sostenimiento de su sistema de partidos. En este caso, en un financiamiento mixto, con prevalencia del público sobre el privado y con reglas de distribución, que en un porcentaje trata por igual a todos los integrantes del sistema de partidos, pero que, por otro, les asigna recursos atendiendo al desempeño electoral del partido. Hasta este punto, la iniciativa de reforma electoral¹ en materia de financiamiento no presenta significativas diferencias con el marco jurídico actual. El problema de la iniciativa propuesta viene en lo relativo al monto total a repartir para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El artículo 41, párrafo II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece respecto a los partidos políticos que:

El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

¹ Reformas constitucionales remitidas por el Ejecutivo Federal, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

La iniciativa de reforma propone que el factor de multiplicación sea del 33% en vez del 65% vigente.² Esto es, la nuez de la propuesta de reforma es *reducir a la mitad el financiamiento público a los partidos políticos*. Hay otros aspectos en el margen que la iniciativa contempla en materia de financiamiento, como son: que se elimine en el rubro de actividades específicas (educación, capacitación, investigación y tareas editoriales de los partidos), equivalente al 3% de las actividades ordinarias; también se propone elevar a rango constitucional, en el artículo 41, que partidos y candidaturas independientes reintegren los remanentes al término de cada proceso electoral; además de modificar algunas reglas sobre el financiamiento privado, tales como que los recursos sean identificables y reportables en la contabilidad del partido; que no se excedan topes de campaña; que las aportaciones no sean sujetas de deducción fiscal; que una persona física no pueda donar a más de un partido o candidatura independiente en el mismo año calendario y que los recursos de actividades ordinarias puedan ser utilizados para actividades electorales o para cubrir gastos de campaña.³

La iniciativa es inaceptable y regresiva, porque pretende reducir el margen de recursos para que los partidos políticos opositores puedan, dentro de la legalidad, contar con elementos adecuados para la competencia electoral. Sin mayor diagnóstico, en la exposición de motivos de la iniciativa se dice que “la necesidad de que nuestro régimen de partidos no genere costos injustificados ni incongruentes”, se pretende reducir por una ocurrencia el financiamiento público al conjunto del sistema de partidos, pero que claramente afecta las posibilidades de competencia de la oposición, ya que si bien, ciertamente, el partido en el gobierno también vería reflejada una disminución en su financiamiento, la infinidad de recursos de Estado y de gobierno desplegados a su alcance y beneficio resultaría en condiciones desproporcionadas para la oposición en la competencia electoral.

En conclusión, resulta siempre complejo definir cómo financiar y con qué montos al sistema de partidos. No está exenta del debate la fórmula en la que se construye la bolsa del financiamiento —(¿cuál es la lógica de combinar registros ciudadanos en el padrón con porcentajes de unidad

² Ejecutivo Federal..., *op. cit.*

³ *Idem.*

de medida y actualización?)— y el monto mismo del financiamiento público. México ha decidido sostener con importantes recursos de los contribuyentes a los partidos —a los que se suman las aportaciones de privados—, y aun así la experiencia muestra que los partidos en su conjunto suelen cometer infracciones a las reglas de fiscalización y prohibiciones en el financiamiento.

A pesar de este perfectible diseño, la iniciativa de reforma constitucional propuesta es tendenciosa y regresiva, porque incide en un aspecto irreductible para el sostenimiento del sistema de partidos en su conjunto, que es dotar de los recursos adecuados para que los partidos, como bienes públicos que son, estén en condiciones de contribuir al régimen democrático y estén en condiciones razonablemente equitativas para enfrentar la competencia electoral de cara la formación de gobiernos y congresos.

Menos ruido y más nueces: la fiscalización en la próxima reforma electoral

Camilo SAAVEDRA HERRERA*

SUMARIO: I. *Nulidades, centralización y carga de trabajo*. II. *Desconexión entre financiamiento y fiscalización y heterogeneidad normativa*.

El impacto del dinero en las elecciones ha sido uno de los temas más prominentes en la discusión sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos a partir de la denominada tercera ola de democratización.¹ La adopción de reglas más estrictas ha sido la respuesta más común para contener dicho impacto.² En un número importante de países esto ha involucrado la creación de esquemas de financiamiento público a partidos políticos y candidaturas, y de límites a ingresos de fuentes privadas. En otros se han introducido topes de gastos de campaña, así como obligaciones de entregar y revisar informes financieros.³ Aunque las investigaciones

59

LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMA ELECTORAL: ANÁLISIS TÉCNICO...

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. Su libro más reciente es *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation* (2022), donde fue coautor. ORCID: 0000-0003-3247-0376.

¹ Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel, "Introduction: Understanding Political Finance Reform", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

² Falguera, Elin; Jones, Samuel y Ohman, Magus, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJF, 2016; Casas-Zamora, Kevin, y Zovatto, Daniel, "The Cost of Democracy: Campaign Finance Regulation in Latin America", *Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings*, 2015, disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto.pdf>; Van Es, Andrea Abel, "Why Regulate Political Finance?", en Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

³ Van Es, Andrea Abel..., *op. cit.*

sobre las consecuencias de estas regulaciones más rígidas han encontrado datos de sus efectos positivos en las mediciones de integridad electoral,¹ hasta ahora no se cuenta con datos plenamente concluyentes. El aprendizaje más claro que en todo caso se desprende hoy de esta literatura es que la relación entre rigidez normativa e integridad es endógena.² Dicho de otro modo, rigidez e integridad se afectan mutuamente, si una es causa o producto de la otra.

México no ha sido ajeno a estos cambios. Las controversias relacionadas con el acceso y uso de recursos económicos fueron determinantes de las reformas electorales de las últimas tres décadas. La reforma de 1993 incorporó las primeras reglas de fiscalización en respuesta a las donaciones que en aquellos años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo de diversos empresarios. La de 1996 creó un generoso régimen de financiamiento público para hacer frente a la concentración de recursos que caracterizó a la elección presidencial de 1994.³ La de 2007 buscó contener el financiamiento ilícito que se detectó en los casos Pemexgate y Amigos de Fox, así como la compra de tiempos en radio y televisión por parte de actores privados.⁴ Finalmente, la de 2014 centralizó las atribuciones de fiscalización en la nueva autoridad nacional —el Instituto Nacional Electoral (INE)— en reacción a los cuantiosos recursos que erogó la campaña del candidato que ganó la elección presidencial de 2012.

La centralización de la fiscalización ha sido una de las funciones normativa y operativamente más complejas que ha ejercido el INE en el marco del de por sí entreverado sistema de distribución de competencias que instauró la reforma de 2014.⁵ Pese a ello, y a la estrecha conexión de esta función con el discurso anticorrupción y austeridad del gobierno actual,

¹ *Idem*.

² Norris, Pippa, “Does Regulation Work?”, en Norris, Pippa y Van Es, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

³ Becerra, Ricardo; Pedro Salazar, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Ciudad de México, Cal y Arena, 2000.

⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

⁵ Marván Laborde, María y Saavedra Herrera, Camilo, “V. El sistema nacional electoral”, en López Ayllón, Sergio y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Los sistemas constitucionales: diseño, funciones y resultados. Los dilemas del federalismo mexicano en la construcción de políticas públicas*, México, Mexicanos Contra la Corrupción, 2024, pp. 117-155, dis-

la fiscalización no ha sido un tema central en las propuestas de reforma electoral que se han discutido en tiempos recientes.

En particular, la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, que el presidente de la República presentó el 5 de febrero pasado, no parece estar inspirada en un diagnóstico basado en evidencia sobre los resultados de la aplicación del modelo de fiscalización instaurado en 2014. Aunque parte de su foco de atención es el costo de los procesos electorales, incluido el financiamiento público a partidos y candidaturas, en materia de fiscalización destaca la preservación del modelo de 2014, al cual se suman en todo caso algunas innovaciones, como la de incorporar en la norma fundamental prohibiciones a partidos políticos para utilizar en precampaña y campaña el financiamiento para actividades ordinarias, y obligaciones de reintegrar los recursos remanentes que se les haya otorgado para actividades de campaña.

La ausencia de un diagnóstico basado en evidencia hace que en el contexto actual resulte conveniente contribuir al debate público y la discusión especializada con información sólida que permita identificar las debilidades del modelo vigente. En el marco del ejercicio de análisis sobre los aspectos fundamentales que debería atender una futura reforma electoral, que ha llevado a cabo el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México, a continuación, se abordan dos puntos que son particularmente relevantes a la luz de la experiencia de la última década: la relación entre nulidades, centralización de la fiscalización y carga de trabajo, y la desconexión entre las reglas de fiscalización y financiamiento; y la heterogeneidad normativa que caracteriza a estas últimas.

I. NULIDADES, CENTRALIZACIÓN Y CARGA DE TRABAJO

La controversia alrededor de la fiscalización de la elección federal de 2012 estuvo marcada, como se dijo antes, por el ostensible gasto del candidato que ganó la Presidencia de la República. Estos recursos, por la discrecionalidad que permitían las normas vigentes, no se reflejaron en su contabilidad, sino en la de otras candidaturas de la coalición que lo postuló:

ponible en: <https://contralacorrupcion.mx/los-sistemas-constitucionales-los-dilemas-del-federalismo-mexicano-en-la-construccion-de-politicas-publicas/>

181 de las 510 candidaturas federales de esa coalición rebasaron sus respectivos topes de gasto.⁶ Aunque la referida discrecionalidad fue uno de los principales problemas, la reforma fue mucho más allá de ese tema, e instauró un modelo de distribución de competencia centralizado en el INE, el cual se acompañó de sanciones mucho más rígidas en la materia, las cuales quedaron integradas al artículo 41 constitucional, donde se estableció como causales de nulidad al rebase de topes de gasto y al uso de recursos de fuentes ilícitas.

Uno de los reflejos de la introducción de estas dos nulidades fue la reducción significativa de los plazos para revisar los informes que se presentan en el marco de las precampañas y campañas, y de los procesos que realizan las personas que aspiran a una candidatura independiente para obtener el apoyo de la ciudadanía que se requiere para la postulación. Hasta 2014, el entonces Instituto Federal Electoral contó con 98 días para revisar y resolver los informes de precampaña, y 158 para los de campaña. A partir de 2014, en cambio, el INE ha contado, respectivamente, con 47 y 37 días para concluir la fiscalización de precampañas y campañas, de modo que los resultados del ejercicio de esta función lleguen antes de la calificación de la elección, para que, por tanto, sea posible aplicar las nuevas causales de nulidad.

La adopción de reglas más estrictas no ha venido acompañada de evidencia que permita reconocer sus efectos disuasivos ni sancionadores. En la década que ha transcurrido desde la adopción del actual modelo, son pocos los casos en los que se han aplicado las nuevas causales de nulidad. El más célebre de ellos es el de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila en 2017, la cual, como resultado de una sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, terminó por no rebasar el tope de gastos como el INE lo había determinado en varias oportunidades.⁷

⁶ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en Guillen, Diana; Monsiváis Carrillo, Alejandro y Tejera Gaona, Héctor (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

⁷ Saavedra Herrera, Camilo, “Una nulidad que no fue. Reflexiones sobre fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021.

Con todo, las nuevas causales de nulidad no han sido inocuas. Su incorporación, sumada a la centralización de la fiscalización, ha supuesto un crecimiento exponencial de la carga de trabajo de las autoridades electorales. Bajo el modelo previo, el IFE revisó durante los 158 días con los que contó los 1,605 informes que presentó el mismo número de candidaturas que se postularon en el marco del proceso electoral federal 2011-2012. Seis años después, en los 37 días de los que dispone, el INE fiscalizó los casi 21 mil informes —desde 2014 se entregan por periodos de treinta días— de poco menos de 18 mil candidaturas —2,053 federales y 17,699 locales—que contendieron en el proceso 2017-2018.⁸

Pese al aumento significativo de la carga de trabajo, el INE logró avances importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas identificables, por ejemplo, en la posibilidad de conocer hoy con oportunidad la información financiera de partidos y candidatos y, por tanto, las dimensiones a las que asciende no sólo la omisión del cumplimiento de obligaciones de entregar informes, sino el subreporte de ingresos y gastos. No obstante, en un contexto en el que es imposible que las capacidades institucionales crezcan de manera a las atribuciones, la carga de trabajo produjo efectos en la capacidad de la autoridad electoral para identificar recursos originalmente no reportados por partidos y candidaturas.

En la elección de 2012, el IFE identificó 184.9 millones de gasto no reportados, a los cuales se sumaron 210.6 millones derivados de ajustes y reclasificaciones de gasto, y otros 0.9 millones de correcciones en el prorrateo, lo cual dio como total de 394.5 millones, equivalentes al 15.34% del gasto total. A partir de 2015, es decir, desde que el INE se encarga en exclusiva de la fiscalización, el gasto no reportado respecto como porcentaje del gasto total disminuyó a menos de la mitad, salvo en 2017, cuando superó el 25% a causa, en gran medida, de la menor carga de trabajo que implicó fiscalizar a candidaturas locales en sólo cuatro entidades del país.⁹

Con base en la información presentada en esta sección, es posible señalar que una futura reforma electoral requiere ponderar las consecuencias que ha generado la combinación de centralización con reglas más rígidas. A la luz de los resultados que ha generado el diseño del modelo actual, pareciera ser más útil privilegiar la transparencia y rendición de

⁸ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece...”, *op. cit.*

⁹ *Idem.*

cuentas por encima de la posibilidad de imponer sanciones, que en la práctica lucen poco eficaces. Ello pasaría por hacer ajustes a las nulidades relacionadas con la fiscalización y, por tanto, a los plazos de los que dispone la autoridad fiscalizadora para revisar y entregar resultados.

II. DESCONEXIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN Y HETEROGENEIDAD NORMATIVA

Las dificultades que se observan en el ejercicio de la función de fiscalización no se limitan a lo estrictamente relacionado con las normas que la regulan. De hecho, parte de estas dificultades derivan de la desconexión que prevalece entre gran parte de las normas que regulan la fiscalización con las que corresponden al financiamiento. En cuanto a este último, conviene recordar que la reforma de 2014 trasladó al ámbito local la fórmula para el cálculo y asignación del financiamiento público directo que estaba vigente en el ámbito federal desde 2008, pero preservó en las autoridades locales —legislativas y de administración electoral— las facultades de legislar y determinar los límites a ingresos de fuentes privadas, topes de gasto, los plazos de precampaña y campaña y el registro de precandidaturas, y aspirantes a candidaturas.

Como ha sido ampliamente documentado, el traslado de la fórmula federal al ámbito local generó un aumento de los recursos totales que se otorgan a los partidos políticos y, por tanto, en más dinero en las campañas. Por su parte, la preservación en cada ámbito de las atribuciones para definir los topes de gasto provocó una heterogeneidad normativa considerable. En la ausencia de un parámetro común para determinar cuánto puede gastar cada precandidato o candidato, las entidades han establecido los topes con libertad. Por ejemplo, existen entidades como México o Chiapas donde los topes de gasto para diputaciones locales son varias veces mayores a los que se aplican a las diputaciones federales, aun cuando los distritos a los que corresponden las primeras son más pequeños con los de las segundas.

El problema de la heterogeneidad ha sido visible también en la dificultad de realizar la fiscalización en el contexto dinámico de registro y sustitución de precandidatos y candidatos en periodos de precampaña y campaña no coincidentes. La conjunción de una función nacional de

fiscalización con una competencia local de registro de precandidatos y candidatos bajo plazos no alineados dificulta el flujo de información entre autoridades y genera incentivos para el desarrollo simulado de precampañas. Bajo este esquema, la autoridad nacional ha tenido dificultades para conocer con oportunidad a qué sujetos debe fiscalizar, lo cual provoca que los resultados de la fiscalización no siempre lleguen con oportunidad a las autoridades locales, que son las que tienen a su cargo desplegar distintas acciones a partir del registro de candidatos.

La reflexión sobre la futura reforma electoral requiere tomar en cuenta la conveniencia de vincular a la fiscalización y el financiamiento con mayor solidez y, del mismo modo, contribuir a reducir la heterogeneidad normativa que genera incentivos perniciosos para los actores políticos y dificultades operativas para las autoridades. La conexión entre financiamiento y fiscalización pasa, por ejemplo, por acortar la distancia entre financiamiento para actividades de campaña y los topes de gasto. La reducción de la heterogeneidad normativa, por su parte, está relacionada con el alineamiento desde la ley de plazos locales y federales, y el establecimiento de parámetros comunes para la definición de topes de gasto y, en general, de límites a ingresos y gastos.

Modelo de comunicación política

Luis SALGADO RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Problemáticas con la propuesta de reforma constitucional*. II. *Nueva regulación de la propaganda gubernamental*.

Uno de los aspectos centrales de la reforma electoral 2007-2008 es el papel de la autoridad electoral como administrador único de los tiempos del Estado, lo que ha permitido garantizar el acceso a espacios en radio y televisión para los partidos políticos en las contiendas electorales, sin depender de su capacidad de compra de publicidad electoral.

Es importante recordar que antes de la reforma de 2007 existían, entre otros, los siguientes problemas:

- No existía el acceso igualitario para los partidos políticos a los medios de comunicación.
- Cada partido político contrataba de manera directa los espacios.
- El gasto realizado por contratación de promocionales no era reportado como gastos de campaña.

Con la reforma electoral de 2007 se configuró un modelo de comunicación política que buscó en primera instancia definir reglas y criterios en la búsqueda de equidad de la contienda, siendo los partidos políticos los principales beneficiarios.

Podemos mencionar que con el modelo aprobado se tienen las siguientes ventajas:

- El acceso de los partidos se da de manera exclusiva en los tiempos públicos, resultado de la suma de los tiempos del Estado y los tiempos fiscales.

* Es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha especializado en temas electorales. Ha sido asesor en el Instituto Nacional Electoral. ORCID: 0009-0001-8590-3078.

- Existe la prohibición constitucional de contratación de propaganda política en radio y televisión.
- La única autoridad facultada para administrar los tiempos del Estado y una posible ampliación es el Instituto Nacional Electoral (INE).
- La autoridad electoral es la encargada de verificar el cumplimiento de las pautas en las señales de radio y televisión.
- Se cuenta con un criterio constitucional de distribución: con un 30% de manera igualitaria y 70% proporcional a la votación de cada partido en la última elección.
- Fuera del periodo de campañas el INE administra el 12% del total de tiempos del Estado.
- El INE verifica la transmisión de las señales de radio y televisión para vigilar el cumplimiento de la ley.

El modelo de comunicación ha permitido una mayor equidad en las condiciones de la competencia, garantizando un acceso inédito en el número de promocionales para todos los actores políticos, gracias a la fórmula de distribución de manera equitativa del tiempo de radio y televisión entre los partidos y candidaturas independientes, eliminando el factor económico como la llave de acceso, medios de comunicación.

I. PROBLEMÁTICAS CON LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Con la propuesta de reforma se reducen los espacios para los partidos políticos con menor votación al establecer que la duración de los mensajes será de un minuto. Para el proceso electoral 2023-2024 se tiene un total de 52.052,106** spots; con la propuesta de reforma constitucional para la elección de más de 20 mil cargos se tendrían 26.026,053.

** Datos de Instituto Nacional Electoral (INE), Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024, marzo de 2024, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153578/Numeralia-PEF-2023-2024.pdf>.

II. NUEVA REGULACIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

En la reforma se modifica el contenido que puede ser autorizado, se eliminan los servicios educativos y de salud para colocar “servicios públicos”, es decir, un concepto en el que puede entrar cualquier tipo de campaña. Además, se agrega que la propaganda gubernamental es *aquella contratada con recursos públicos por los sujetos obligados*.

Otro riesgo es el incremento de actores que acceden a los tiempos de radio y televisión, candidatos a jueces y a las consejerías, pudiendo ser coincidente la campaña con los procesos electorales.

Finalmente, se mantiene el 12% del tiempo total del Estado para los tiempos no electorales, que como se sabe puede reducirse por medio de decretos, como ya ocurrió en mayo de 2020, con una reducción del 40%, que implicó que se perdieran tres impactos diarios en radio y dos impactos en televisión, que se tradujo en más de once mil *spots* diarios.

Capacitación electoral

Karla Edith ACOSTA MÉNDEZ*

La capacitación y organización electorales son elementos imprescindibles para el funcionamiento de la democracia en México. Su finalidad, además de fomentar y fortalecer la participación ciudadana en los procesos electorales, es la de garantizar la integridad y transparencia de los comicios en el país. La confección de las elecciones debe apegarse a los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Estos principios no sólo son pilares para garantizar la equidad y la legitimidad de los resultados electorales, sino también para fortalecer la confianza del electorado en las instituciones democráticas.

Las funciones de la capacitación y organización electoral consisten en involucrar activamente a la ciudadanía en el proceso electoral al ofrecer la formación y asistencia necesarias para que durante la jornada electoral los funcionarios de casilla, los observadores electorales y los representantes de partidos políticos estén debidamente capacitados para llevar a cabo sus tareas de manera adecuada y en estricto apego a la ley. Esto ayuda a prevenir irregularidades, errores y conflictos durante el proceso electoral y a garantizar la integridad y la transparencia de los resultados. Asimismo, la capacitación y organización electorales contribuyen a que la participación de la ciudadanía sea informada y responsable, logrando así fortalecer la legitimidad y la representatividad de las elecciones.

En este contexto, el pasado 5 de febrero, el titular del Ejecutivo envió una propuesta de reforma electoral, que contempla una serie de modificaciones que afectan directamente a la capacitación y organización electorales.

* Es licenciada en Derecho por la UNAM. Se ha desempeñado en la presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. También ha trabajado en el Poder Judicial de la Federación. Actualmente asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0009-0006-8218-3868.

En el artículo 35, fracción VIII, apartados 5o. y 7o.¹ contempla que las consultas populares se realicen en el mismo día de las elecciones ordinarias; mientras que en la fracción IX, apartados 3o. y 5o. del mismo artículo, se contempla que la revocación de mandato pueda realizarse el mismo día de las elecciones ordinarias intermedias para elegir diputaciones del Congreso de la Unión. La organización, desarrollo y cómputo de la votación estaría a cargo del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). Estas medidas representan una carga adicional para el árbitro electoral, puesto que tendría que organizar, desarrollar y llevar a cabo actividades de manera simultánea que sobrecargarían los recursos humanos y logísticos del INEC. Esta sobrecarga podría comprometer la calidad de los procesos electorales, ya que el personal y los recursos disponibles tendrían que dividirse entre múltiples tareas complejas. Este entorno caótico llevaría a la disminución de la confianza en las instituciones electorales, erosionando la credibilidad y legitimidad del sistema.

Esos cambios representarían una carga adicional para el árbitro electoral, puesto que tendría que organizar, desarrollar y llevar a cabo actividades de manera simultánea, que podrían sobrecargar los recursos humanos y logísticos del INEC, lo cual podría comprometer la calidad y la eficiencia de los procesos electorales, además de provocar confusión en el electorado, por la cantidad de información recibida, y un riesgo latente de sesgo político, el cual aumentaría la desconfianza en las instituciones electorales.

Realizar consultas populares y revocación de mandato el mismo día de las elecciones ordinarias plantea diversos riesgos y desafíos que podrían complicar la integridad de los procesos electorales, en virtud de que se incrementaría la complejidad logística y administrativa. Entre las atribuciones que se perjudicarían al efectuar estos eventos en una sola jornada electoral están la capacitación y coordinación de los funcionarios de casilla, quienes tendrían que manejar información adicional y detallada sobre la consulta popular y la revocación de mandato, además de los diferentes tipos de urnas y boletas. Igualmente, la supervisión del cumplimiento de las normativas se complicaría debido a la diversidad de procesos simul-

¹ Ejecutivo Federal, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

táneos, lo cual podría derivar en faltas y confusiones tanto para los funcionarios de casilla como para el electorado. La logística del escrutinio y cómputo de votos también se vería afectada, ya que sería necesario contar y verificar tres tipos diferentes de votos, lo que aumentaría el riesgo de errores y retrasos en la entrega de los resultados. Más aún, el incremento de los costos, si bien, aunque se argumente que el aglutinar los procesos podría ahorrar costos en la organización electoral, la realidad es que el grado de complejidad adicional podría multiplicar los gastos; el requerir materiales adicionales, urnas específicas para cada tipo de votación, y la posible necesidad de contar con más personal de apoyo, son factores que elevarían los costos operativos.

Finalmente, se acrecentaría el hecho de que el exceso informativo y la desinformación afectaría negativamente la comprensión y participación del electorado. Asimismo, los actores políticos aprovecharían la coincidencia de procesos para manipular la opinión pública y sesgar los resultados. La convergencia de estos factores pondría en riesgo la transparencia y equidad, los cuales son elementos fundamentales para la democracia.

En cuanto hace al artículo 41, base V, apartado A,² establece que las personas titulares de la presidencia y consejeras electorales del INEC serían votadas de manera directa el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias del año que correspondería, así como a las magistradas o magistrados que integren tanto la Sala Superior como las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99, fracción X). Estas consideraciones comprometen la independencia de estos órganos, puesto que la influencia de los partidos políticos tanto en la asignación de las candidaturas como en las campañas afectaría la imparcialidad y objetividad de estas instituciones, por ende, aumentaría considerablemente la posibilidad de que los intereses políticos interfirieran en la organización y supervisión de las elecciones, lo que provocaría una desestabilización en el equilibrio del sistema democrático. Aunado a lo anterior, y recalcando los puntos previos sobre la realización de procesos simultáneos, esto elevaría la complejidad de la capacitación y organización electoral; más aún, complicaría el desarrollo de los comicios, en virtud de que no sólo se estaría eligiendo a los representantes de los poderes, sino también a los integrantes de los órganos de supervisión electoral, lo que ocasionaría una completa discordancia en el sistema.

² *Idem*.

El siguiente punto contemplado en la iniciativa de reforma electoral es la eliminación de los organismos públicos locales electorales (OPLE). Desde la reforma de 2014, que contempló la nacionalización de la función electoral, el INE y los OPLE han trabajado en conjunto para lograr una coordinación eficiente y efectiva, que ha asegurado que ambos cumplan con sus funciones encomendadas.

Los organismos públicos locales han desempeñado un papel fundamental en la organización y supervisión de las elecciones locales en todo el país. Éstos están encargados de realizar los comicios a gubernaturas, diputaciones locales, presidencias municipales, integrantes de los ayuntamientos, entre otros cargos. Sus atribuciones contemplan la preparación de la jornada electoral, la cual envuelve la capacitación de los funcionarios electorales, la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, así como la impresión de los documentos y producción de los materiales electorales necesarios para el día de la votación. Además, los OPLE son responsables de efectuar el escrutinio y cómputo de las elecciones locales, lo que garantiza la correcta contabilización de los votos y la transparencia del proceso, añadiendo a lo anterior la implementación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Cabe destacar que los organismos públicos locales gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Es así como la existencia de los OPL contribuye significativamente a la realización de las elecciones, puesto que actualmente el Instituto Nacional Electoral (INE) no cuenta con la estructura suficiente para organizar simultáneamente los procesos federales y locales.

Si bien es cierto que el sistema electoral mexicano ha demostrado ser efectivo en muchos aspectos, también es evidente que existen áreas que requieren mejoras significativas. Su evolución ha sido determinante no sólo para garantizar elecciones más justas y transparentes, sino también para la consolidación de la democracia. Sin embargo, aún hay que enfrentar desafíos que requieren la implementación de reformas. Empero, éstas deben procurar su objetividad y que su propósito sea el de fortalecer las instituciones existentes, no el de desaparecerlas o el de adecuarlas a las necesidades de unos cuantos. Es fundamental reconsiderar esta iniciativa de reforma electoral y buscar alternativas que garanticen la equidad, la integridad, la transparencia, la eficiencia e imparcialidad de los procesos

electorales, para contribuir en el mantenimiento y construcción de la democracia en México.

La construcción de la integridad electoral en nuestro país ha sido una tarea compleja que ha requerido voluntad política, estudios sistémicos en materia logística y un impulso sostenido de innovación. El desarrollo democrático electoral es el producto de la evidencia empírica, no de las ideologías... No hay que olvidar que antes de este modelo eran los gobiernos y sus actores quienes decidían quién recibía, contaba y registraba los votos. Hoy, son los ciudadanos quienes desempeñan en exclusiva esa función.

¿Jueces a las urnas? Elección por voto popular del tribunal electoral y la Suprema Corte

Guadalupe SALMORÁN VILLAR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los propósitos de la reforma*. III. *Comicios judiciales: los casos del TEPJF y la SCJN*. IV. *Elecciones judiciales: una idea impopular e ineficaz*.

I. INTRODUCCIÓN**

El pasado 5 de febrero de 2024, en la recta final de su gobierno, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) presentó una vasta batería de reformas a la Constitución de gran envergadura, que entre otras cosas supondrían una transformación de raíz del sistema de justicia mexicano. La propuesta presidencial plantea elegir por voto popular a todas las personas juzgadoras federales del país; al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la integración de los tribunales de circuito y juzgados de distrito de todo el territorio nacional, además del Tribunal de Disciplina Judicial.¹ A pesar de los amplios alcances de la propuesta, en estas páginas abordaré exclusivamente los casos de la SCJN

* Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0002-5580-6509.

** Agradezco a Luis Eduardo Alanís Reyes por su labor como asistente de investigación bajo el Programa de Servicio Social en el Instituto. En este trabajo retomo algunas de las ideas que expuse en: Salmorán Villar, Guadalupe, “Elección (im)popular de jueces”, *El Universal*, Columna del Observatorio de Reformas Políticas, 21 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-de-reformas-politicas-en-america-la-tina/eleccion-impopular-de-jueces/>

¹ Instancia de naturaleza jurisdiccional que, junto al Órgano de Administración Judicial, sustituiría al actual Consejo de la Judicatura Federal (artículo 94 constitucional).

y el TEPJF, al tratarse de las máximas cortes de control constitucional en México y por su trascendencia en materia electoral.

La presente opinión técnica está estructurada en tres secciones. En la primera, apunto los objetivos declarados por el presidente López Obrador en la iniciativa de reforma y traigo a la memoria el antecedente inmediato a dicha propuesta. En la segunda, delinearé detalladamente los aspectos más importantes del procedimiento electivo planteado por el Ejecutivo nacional para definir la integración del Pleno de la SCJN y las Salas del TEPJF. Y, por último, en la tercera parte, expongo por qué los comicios judiciales no son una medida popular ni eficiente, en tanto que, antes de democratizar al sistema de justicia, juega en detrimento de la autonomía e independencia judicial.

II. LOS PROPÓSITOS DE LA REFORMA²

Como se ha dicho, la iniciativa de reforma presentada por el presidente AMLO busca abrir la posibilidad de que “el pueblo elija a los jueces”. Si bien la actual pluralidad del Congreso de la Unión vaticina que la propuesta no sea aprobada en el periodo de sesiones en curso, se espera que sea retomada por quien encabece la siguiente administración federal.

Ciertamente, no es la primera vez que el Ejecutivo nacional se decanta por este método de elección. En abril de 2022 impulsó una iniciativa similar, pero para definir la integración de las autoridades nacionales electorales, tanto administrativa como jurisdiccional. En el marco de ese paquete de reformas conocido coloquialmente como “Plan A”, el presidente AMLO buscaba desaparecer al INE —como también se propone la iniciativa de reforma en materia electoral— y sustituirlo por el denominado “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” (INEC), cuyos integrantes serían votados “directamente por el pueblo”. Una fórmula que se extendería para elegir a las magistraturas de la Sala Superior del Tribu-

² En adelante, aludiré a Cámara de Diputados, “Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, *Gaceta Parlamentaria*, LXV Legislatura, 5 de febrero, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2024/feb/20240205.html>. De modo que, cualquier cita textual o disposición constitucional señalada hará referencia al contenido de dicha propuesta.

nal Electoral. Sin embargo, como sabemos, a finales de ese mismo año, el Congreso de la Unión rechazó dicha iniciativa.

Como se adelantaba, en el proyecto de reforma presidencial el método por votación popular no sólo es retomado, sino que extiende su dimensión de aplicación, a fin de elegir a todas las personas juzgadoras federales, incluidas las ministraturas de la Suprema Corte y todas las magistraturas del Tribunal Electoral, regionales, Especializada y Superior (y no únicamente a la Sala Superior como en la iniciativa anterior).

Con base en el proyecto, permitir a la ciudadanía participar activamente en los procesos de selección de las autoridades judiciales cumple dos propósitos primordiales: por un lado, lograr “que sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad”. Por el otro, “democratizar” el sistema de justicia, al someter a sus integrantes al voto popular “se garantiza que representen adecuadamente las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana”.³

De acuerdo con el texto de la iniciativa, dicho mecanismo

no debilita al Poder Judicial ni merma su autonomía e independencia, sino que la fortalece a través de la legitimidad emanada del poder popular, cerrando la brecha sistémica que se había creado entre dicho poder y la sociedad, y restituyendo la confianza ciudadana en las instituciones y funcionarios judiciales.⁴

III. COMICIOS JUDICIALES: LOS CASOS DEL TEPJF Y LA SCJN

1. *Elección por voto popular del TEPJF*

A diferencia de lo que sucede con la Suprema Corte, la iniciativa presidencial no contempla cambios en la composición del TEPJF; éste seguirá contando con una Sala Superior, integrada por siete magistraturas, cinco salas regionales y una Sala Especializada, cada una de las cuales está conformada por tres magistraturas. Sin embargo, contempla reducir la duración de sus encargos de nueve a seis años improrrogables.

³ Cámara de Diputados, “Proyecto...”, *op. cit.*, p. 2.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

Sin duda, la innovación más llamativa es la elección por voto directo y secreto de las personas que integran la Sala Superior y las salas regionales; tratándose de la Sala Superior, la elección se hará en una única circunscripción, mientras que los comicios para las salas regionales se llevarán a cabo por regiones, “en los términos y modalidades que determine la ley electoral”. La elección de las magistraturas electorales se celebrará el 1o. de junio, de forma concurrente con los otros cargos de elección popular.

El proceso electivo es complejo, y comprende varias etapas, en las que intervienen distintos actores. En adelante describo brevemente dicho proceso. En primer lugar, el Senado de la República emite la convocatoria, con las etapas, fechas y plazos respectivos, el 1o. de septiembre⁵ del año anterior al de la elección que corresponda (artículo 99 constitucional).

Después, los poderes públicos realizan las postulaciones correspondientes: el Poder Ejecutivo postula a diez candidaturas por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República; el Poder Legislativo postula hasta cinco personas por cada Cámara, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postula hasta diez candidaturas, con mayoría de seis votos (artículo 99 constitucional).

TABLA 1
*Postulación de candidaturas para el TEPJF*⁶

<i>Poder proponente</i>	<i>Número de candidaturas</i>
Presidente de la República	10
Congreso de la Unión	10 (5 por cada Cámara)
SCJN	10
Total	30

FUENTE: Elaboración propia con datos de la iniciativa presidencial

Posteriormente, el Senado verifica los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución y demás leyes, y remite la lista de los elegibles al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC)⁷ a más tardar el

⁵ Día en que se instala el primer periodo de sesiones ordinarias.
⁶ Aplicable igualmente para la integración de la SCJN y el Tribunal de Disciplina.
⁷ Órgano que sustituiría al actual Instituto Nacional Electoral.

31 de diciembre del año previo a la elección. Los poderes que no envíen su listado de postulaciones en la fecha señalada, “ya sea porque no se logren alcanzar las mayorías necesarias para integrarlo, o por cualquier otra causa, no podrán hacerlo posteriormente” (artículo 99 constitucional).

Durante el “lapso legal de campañas”,⁸ las candidaturas a magistrada o magistrado del Tribunal Electoral tendrán derecho de acceso a radio y televisión “de manera paritaria”, con el fin de que expongan sus propuestas y programas de trabajo (artículo 96 constitucional).

Además, podrán participar en foros de debate organizados por el propio INEC dentro de los tiempos oficiales, o en aquellos “brindados gratuitamente” por algún medio de comunicación (artículo 96 constitucional).

De acuerdo con la iniciativa, y en aras de evitar financiamiento ilegal de las campañas en medios de comunicación masiva y garantizar la equidad en la contienda, se prohíbe el financiamiento público o privado, así como la contratación por sí o por interpósita persona, física o moral, de espacios en radio y televisión para promocionar a las candidaturas. Además, quedaría vetado que “los partidos políticos realicen actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna” (artículo 96 constitucional).

Una vez concluido el periodo de campañas, el INEC efectúa el cómputo de los votos y los comunica al Senado de la República para que éste realice *la suma*, la publique y remita los resultados a la Suprema Corte. Es importante señalar que, para evitar que el TEPJF sea juez y parte respecto de la elección de sus propios integrantes, la iniciativa prevé que sea la SCJN la encargada de resolver las impugnaciones, de calificar el proceso y declarar los resultados. La declaratoria tiene que estar lista antes del 1o. de septiembre del año en que se realice la elección (esto es, antes de que se instale el primer periodo de sesiones), cuando las personas electas tomarán protesta de sus encargos (artículo 96, I inciso d, constitucional).

2. Elección por voto popular de la SCJN

La iniciativa propone algunos cambios respecto del funcionamiento de la SCJN. En primer lugar, se pretende reducir el tamaño del Pleno, el

⁸ La iniciativa no establece la duración de las campañas de los comicios judiciales. La propuesta se limita a señalar que “La ley establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. En ningún caso habrá etapa de precampaña” (artículo 96 constitucional).

cual pasaría de once a nueve integrantes. En segundo lugar, la duración del encargo de ministro disminuiría de quince a doce años, a fin de homologarlo con el periodo máximo de duración de otros cargos de elección popular (artículo 94 constitucional). En tercer lugar, se eliminarían las dos Salas⁹ con que cuenta la SCJN para su funcionamiento, con la intención de que sea el Pleno el que conozca y delibere sobre todos los asuntos que lleguen al máximo tribunal (artículo 94 constitucional).

Asimismo, se propone la elección por voto directo y secreto de la ciudadanía de las ministraturas de la Suprema Corte en una única circunscripción a nivel nacional. El procedimiento electivo es idéntico al de las magistraturas del TEPJF. El Senado emite la convocatoria, verifica el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales¹⁰ y remite el listado de las personas elegibles al INEC antes del año anterior al de la elección que corresponda. La postulación de candidaturas corresponde igualmente, y de forma paritaria, a los poderes públicos. Corresponde al INEC efectuar los cómputos de la elección y comunicarlos al Senado. La Cámara alta realiza la suma, la publica y remite los resultados a la Sala Superior del Tribunal electoral. En este caso, sin embargo, correspondería al TEPJF resolver las impugnaciones, calificar el proceso y declarar los resultados (artículo 96 constitucional).

82

Si bien cuando se describe el proceso de elección de los órganos jurisdiccionales¹¹ se menciona que tocará al TEPJF resolver las controversias, calificar los comicios judiciales y declarar sus resultados, la iniciativa de reforma omite agregar estas facultades al árbitro electoral en el artículo 99 constitucional.

Por último, la iniciativa mandata que los poderes de la Unión deberán procurar que sus propuestas de candidaturas “recaigan en personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o impartición de justicia, o bien, que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica” (artículo 96, II, constitucional).

⁹ Actualmente la SCJN trabaja, además de en Pleno, en dos Salas: la primera conoce fundamentalmente asuntos civiles y penales, y la segunda, asuntos administrativos y laborales.

¹⁰ Los requisitos de elegibilidad aplicables para ministra o ministro están señalados en el artículo 95 constitucional.

¹¹ Entiéndase del proceso electivo de las ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistradas y magistrados de circuito, juezas y jueces de distrito y magistradas y magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial.

3. *La elección extraordinaria (el régimen transitorio)*

En caso de aprobarse, una de las consecuencias inmediatas de la iniciativa presidencial es la remoción de quienes integran el Pleno de la SCJN y las Salas del TEPJF en la “fecha que tomen protesta las personas servidoras públicas que se emanen de la elección extraordinaria” convocada para 2025 (segundo y cuarto transitorios).

En este escenario, el INEC tendría que “organizar, convocar y realizar el proceso electivo extraordinario en un plazo no mayor a un año contado a partir de la fecha de entrada en vigor” del decreto (segundo transitorio).

Es importante señalar que la duración de los encargos de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral sería diferenciada, con base en el número de votos que obtenga cada candidatura. De conformidad con este criterio, corresponderá “un periodo mayor a quienes alcancen mayor votación”. Lo que sugiere una renovación escalonada, ya no sólo de las magistraturas electorales, como sucede hoy en día, sino también de las ministraturas de la SCJN (tercer, cuarto y quinto transitorios).

A diferencia de lo que sucedería con las ministraturas de la SCJN, las personas que se encuentren ocupando alguna magistratura en el TEPJF a la entrada del decreto de reforma “podrán ser elegibles para aspirar en igualdad de condiciones por el mismo cargo u otro diverso dentro del Poder Judicial de la Federación en la elección extraordinaria que se celebre” (tercer y cuarto transitorios).

TABLA 2
Duración del encargo de ministra o ministro de la SCJN

<i>Número de ministratura</i>	<i>Duración del encargo</i>	<i>Fecha de culminación</i>
3	8 años	2033
3	11 años	2036
3	14 años	2039

FUENTE: Elaboración propia a partir del tercer transitorio de la iniciativa presidencial.

TABLA 3

*Duración del encargo de magistraturas
de la Sala Superior del TEPJF*

<i>Número de ministratura</i>	<i>Duración del encargo</i>	<i>Fecha de culminación</i>
4	5 años	2030
3	8 años	2033

FUENTE: Elaboración propia a partir del cuarto transitorio de la iniciativa presidencial.

TABLA 3

*Duración del encargo de magistraturas de las salas
regionales del TEPJF*

<i>Número de ministratura</i>	<i>Duración del encargo</i>	<i>Fecha de culminación</i>
2	5 años	2030
1	8 años	2033

FUENTE: Elaboración propia a partir del cuarto transitorio de la iniciativa presidencial.

IV. ELECCIONES JUDICIALES: UNA IDEA IMPOPULAR E INEFICAZ

Como se ha dicho, además de los comicios judiciales, la propuesta presidencial plantea algunos cambios importantes al funcionamiento de la SCJN, como la disminución de las personas que integran el pleno y la desaparición de las dos Salas con las que cuenta actualmente. Desde mi perspectiva, tales cambios impactarán negativamente la actividad jurisdiccional de la Suprema Corte. En primer lugar, porque las nueve ministraturas tendrían que absorber el trabajo que actualmente realizan once personas. En segundo lugar, porque la supresión de dos ministraturas, junto a la eliminación de las Salas, crearían las condiciones para que el rezago de la labor judicial aumente significativamente. Recordemos que hoy en día son en las Salas donde se desahogan la mayor cantidad de asuntos; éstas se crearon precisamente para permitir que los juicios se resolvieran con mayor celeridad. Sin embargo, con su desaparición, todas las ministraturas tendrían que conocer de todos los casos, lo que supondría, además, perder la

especialización por materias que hasta ahora ha distinguido el desempeño de la Suprema Corte. Por último, los cambios a su integración y dinámica de trabajo alterarían los *quórum*s, las reglas de votación y la manera en que se discuten los asuntos de su competencia. Con independencia de que se realicen los ajustes correspondientes, la resolución de la totalidad de juicios por parte del Pleno complicaría la construcción de acuerdos a su interior, pues elevaría el umbral de consenso para lograr un fallo, ya que tendría que alcanzarse un número mayor de votos para la aprobación de cada caso.

Por otra parte, como se ha apuntado, el acortar los mandatos de las ministraturas de la SCJN y las magistraturas del TEPJF busca que los comicios judiciales se celebren el mismo día que se votan los cargos de elección popular, a nivel federal y local. No obstante, llevar a cabo tales ejercicios simultáneamente conllevaría importantes desafíos logísticos y presupuestales, respecto de los cuales el proyecto de reforma carece de todo diagnóstico, sin olvidar que una propuesta de esta índole va en contrasentido de la retórica de austeridad, con la que busca abaratar el costo de los comicios, tan característica del gobierno de López Obrador.

Me parece aún más relevante subrayar que el intento de equiparar a las personas juzgadoras con la de otros cargos electivos, de naturaleza propiamente política, como diputaciones o las senadurías, es un despropósito. El que las personas que integran las asambleas legislativas sean elegidas mediante el voto ciudadano tiene sentido por el carácter representativo de tales órganos. En un Estado constitucional y democrático, como el que configura al ordenamiento jurídico mexicano, se espera que los representantes populares tomen las decisiones colectivas a nombre de la ciudadanía y reflejen las distintas orientaciones políticas y posiciones ideológicas relevantes en una comunidad política. En este sentido, la representación de “las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana” es una función que corresponde al Congreso de la Unión, a nivel federal, y a las asambleas legislativas locales, en las entidades federativas, pero no a las personas juzgadoras. La vía para asegurar que las juezas y jueces “sean responsables de las decisiones que adopten” no pasa por elegir tales cargos mediante el voto popular. La legitimidad que toca a las personas juzgadoras depende, antes bien, de la pericia técnica y conocimiento del marco normativo, de la calidad de los argumentos y la solidez de sus sentencias, no de contar con el voto mayoritario de una

parte de la población. Lo contrario, esto es, vincular la labor jurisdiccional al voto ciudadano, socavaría la confianza en la imparcialidad de las personas juzgadoras, puesto que, antes que resolver sus asuntos con base en la aplicación estricta de la ley, quedarían sujetas a las preferencias y opiniones del electorado.

En contextos constitucionales y democráticos, la selección de quienes conforman las altas cortes no se decide a través del voto popular. Una rápida revisión de literatura lo confirma; la elección popular de jueces es, en realidad, una idea impopular. En algunos países de América Latina, como Argentina, Colombia y Perú, por ejemplo, es empleada para ciertos cargos judiciales a nivel local. Pero en ningún país del mundo las altas cortes de justicia son nombradas por elección directa del pueblo. Salvo en Bolivia.

Solamente Bolivia ha optado por el sufragio universal como mecanismo para decidir respecto de la integración de sus máximas autoridades jurisdiccionales. Y solamente algunas. En contraste con la iniciativa del Ejecutivo mexicano, en el país andino el sistema electivo es empleado para definir la integración de sólo cuatro órganos jurisdiccionales: el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura. De aprobarse, en México la reforma tendría alcances mucho más amplios, pues serviría para elegir a todas las personas juzgadoras federales, incluidas la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. En Bolivia, hay que decirlo, el Tribunal Supremo Electoral —responsable de organizar, ejecutar y proclamar los resultados de los comicios— está excluido del método electivo. La razón es manifiesta: dicha instancia —lo mismo que en México— está encargada, entre otras tareas, de arbitrar las disputas políticas durante los procesos electorales.

A pesar de que el caso boliviano es mencionado en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, como un ejemplo “destacable” en el contexto latinoamericano, cualquier persona que examine someramente dicha experiencia se dará cuenta de que las elecciones judiciales han sido un claro desastre.¹² Como podría esperarse, el sistema electivo no sólo no

¹² Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Washington, Due Process of Law Foundation, 2014, disponible en: https://www.dplf.org/sites/default/files/informe_dplf_elecciones_judiciales.pdf; Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, D. C., Due Process of Law Foundation, 2018, disponible en: <https://www.dplf.org/es/resources/elecciones-judiciales-en-bolivia-aprendimos-la-leccion>; Driscoll, Amanda y Nelson, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. XXVI, 2019, pp.

garantiza la elección de perfiles idóneos para la función judicial, expone a las personas juzgadoras a las presiones políticas, las deja fuertemente comprometidas con quienes respaldan sus candidaturas y las convierte en un componente más por la lucha por el poder.

Además, las elecciones judiciales no son eficaces, esto es, no logran el objetivo que se promete con su adopción: “democratizar el sistema judicial”. Al contrario, politiza la designación de las autoridades jurisdiccionales, en tanto que las subordina a las vicisitudes políticas del momento, en menoscabo de la autonomía e independencia que debería distinguir a la labor jurisdiccional.

En realidad, el mecanismo propuesto por del presidente AMLO no es abierto ni directo ni transparente. No es directo porque, como hemos visto, la postulación de los cargos judiciales no está abierta a toda la ciudadanía; es necesario contar con el respaldo de los poderes públicos que intervienen en la etapa de postulación. Lo anterior priva al procedimiento de un carácter directo, puesto que, en ambos casos, tanto para el Tribunal Electoral como para la Suprema Corte, corresponde al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la propia SCJN, preseleccionar a las candidaturas que intentarán ganarse el favor del voto ciudadano. Este mecanismo tampoco garantiza mayor transparencia en la designación de las autoridades jurisdiccionales, pues se presta a las negociaciones políticas tras bambalinas, ya no sólo entre quien encabeza el gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Poder Ejecutivo —como sucede actualmente—, sino entre todos los poderes públicos que definen las candidaturas a someter a votación.

Recordemos que, en contraste con el caso boliviano, la Constitución mexicana no prohíbe a las personas postulantes realizar campaña electoral a favor de sí mismas. Los partidos políticos estarían imposibilitados para hacer proselitismo a favor o en contra de alguna candidatura, y queda proscrita cualquier forma de financiamiento (público o privado). Pese a eso, se espera que las personas postulantes realicen campaña y participen en foros de debate a fin de exponer sus “propuestas y programas de trabajo”, no sólo disponiendo de los tiempos oficiales, sino, además, recurrien-

41-64, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372019000100041&script=sci_abstract; Molina, Fernando, “Bolivia, arrepentida de la elección por voto de los magistrados del Poder Judicial”, *El País*, 26 de mayo 2024, disponible en: <https://el-pais.com/internacional/2023-05-27/bolivia-arrepentida-de-la-eleccion-por-voto-de-los-magistrados-del-poder-judicial.html>

do a los tiempos que los medios de comunicación les brinde “gratuitamente”. Suponiendo que podamos acordar sensatamente cuáles podrían ser las promesas y ofertas políticas de los y las candidatas a un cargo jurisdiccional, sería cándido suponer que las infraestructuras comunicativas ofrecerán sus espacios en radio y televisión como una concesión graciosa, sin pretender contraprestación alguna por el servicio concedido, lo mismo que imaginar que las personas postulantes costearán individualmente y de sus propios bolsillos sus propias campañas electorales. Es innegable que las reglas de competencia propuestas abrirían la puerta a la influencia del dinero privado en los comicios judiciales.

A la luz de lo anterior, queda claro que en el sistema electivo planteado por el Ejecutivo el peso del voto ciudadano es marginal, la selección de las candidaturas queda a discreción de los poderes públicos y es un mecanismo que privilegia las afinidades políticas e ideologías por encima de la experiencia y conocimientos técnicos.

En todo caso, alterar el sistema de nombramiento de las magistraturas es una ruta efectiva para dotar de juridicidad a una doble operación autoritaria: por un lado, realizar una limpieza total —una purga, para decirlo en términos llanos¹³— de las ministraturas de la Suprema Corte y las magistraturas del TEPJF y, por el otro, someter a ambos órganos judiciales al poder político. Hemos visto que una de las consecuencias inmediatas de la reforma sería la remoción de los jueces en funciones y su sustitución mediante comicios extraordinarios. Una vez lograda la limpieza de la judicatura, el camino quedaría despejado para colocar a perfiles según las preferencias y lazos con el partido en el gobierno, profundizando con ello la injerencia del Poder Ejecutivo sobre las autoridades jurisdiccionales.

Recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el sistema de justicia es una tarea impostergable. De acuerdo con los más recientes datos del Latino-barómetro¹⁴ de 2023, el 67 por ciento de la población mexicana desconfía del Poder Judicial. Sin embargo, adoptar el voto popular no es la solución. La legitimidad de la jurisdicción no reside en el consenso de las contingentes mayorías, sino en la aplicación de la ley en garantía de los derechos de todos.

¹³ Martín Reyes, Javier, “Plan C: purgar, capturar y obradorizar el poder judicial”, *Nexos*, 6 de febrero 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial

¹⁴ “Informe 2023. La recesión democrática de América Latina”, *Latinobarómetro*, 2023, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

tres. _____

Los irreductibles del sistema electoral



La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales

Carlos GUADARRAMA CRUZ*

SUMARIO: I. *Palabras preliminares*. II. *¿Por qué los oples son un aspecto que debería ser irreductible del sistema electoral mexicano?* III. *¿Por qué las iniciativas que buscan modificarlo o desaparecer serían problemáticas para el sistema electoral?*

I. PALABRAS PRELIMINARES

91

El 5 de febrero, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un paquete de iniciativas de reformas constitucionales, entre las cuales figuró nuevamente un conjunto de propuestas para alterar el sistema electoral mexicano. No resulta extraño que las alarmas se enciendan cuando se revisa el contenido de las iniciativas; se trata de una serie de alternativas para atender la agenda presidencial en materia electoral, como el financiamiento a partidos políticos, el acceso de estos mismos a medios como radio y televisión, la reducción de miembros en las cámaras legislativas federales, así como de alcaldías y ayuntamientos, a lo cual se suma la normalidad de proponer acciones, como disminuir o eliminar, para que todo funcione mejor mágicamente.

La iniciativa¹ de reforma electoral vuelve a colocar en el ojo del huracán el tema de qué hacer con los organismos públicos locales (OPLES),

* Carlos Guadarrama Cruz es politólogo. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la FLACSO, sede México. Profesor de asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM, así como investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) de la OEA y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-7692-2894

¹ Ejecutivo Federal, “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

puesto que, bajo la lógica presidencial, estas instituciones del nivel subnacional en México no tienen razón de ser. En lo que se ha tratado de justificar como una duplicidad de funciones o un gasto innecesario que el órgano de administración electoral nacional podría absorber. Al respecto, vale la pena recordar que con las reglas aprobadas en la reforma electoral de 2014 nunca se buscó invalidar la operación técnica de los institutos electorales locales; más bien se generó una configuración de un sistema electoral nacional donde el Instituto Nacional Electoral (INE) pasó a ser la institución al frente de la organización de procesos electorales federales y locales,² lo cual implicó un aumento considerable de atribuciones.

Los OPLES no han estado a salvo en el sexenio obradorista. En mayo de 2022 se aprobaron reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, con las cuales desaparecían áreas estratégicas del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). El llamado Plan B, de finales de 2022, una reforma a la ley general en materia electoral, cuyo objetivo principal era una transformación radical del sistema electoral mexicano, en concordancia con el precepto político de austeridad,³ incluía una propuesta para que estas instituciones electorales a nivel local solamente tuvieran un órgano superior de dirección, auxiliado por una estructura máxima dividida en dos ámbitos: organización, capacitación electoral y educación cívica, y administración, prerrogativas y asuntos jurídicos.⁴

Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, 5 de febrero de 2024, anexo 11, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

² Hernández Cruz, Armando, “Los organismos electorales locales después de la reforma de 2014”, en Mirón, Rosa María, *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, UNAM-FCPyS, TEDF, IEDF, La Biblioteca, 2016, pp. 303-314.

³ Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, “Estudio introductorio: una reforma electoral en medio de la incertidumbre”, en Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral del 2023 a examen*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional 64, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://bit.ly/3RuLqJf>

⁴ Ramírez Höhne, Paula, “¿Adiós a las elecciones auténticas?”, en Martín Reyes, Javier, y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral del 2023 a examen*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional 64, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://bit.ly/3RuLqJf>. Es importante señalar el papel que tuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictaminar, parcialmente el 8 de mayo y totalmente el 22 de junio de 2023, que la reforma electoral era anticonstitucional, por lo que fue anulada.

Ahora bien, la propuesta enviada el 5 de febrero de 2024 estipula la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), erigiéndolo como la única autoridad administrativa electoral del país; por lo tanto, este nuevo ente absorbería las funciones de los OPLES, con lo cual sería la instancia responsable de organizar tanto la totalidad de los procesos electorales en nuestro país como los ejercicios de democracia directa. Bajo este intento por retornar a esquemas de extrema centralización, es importante mencionar que los OPLES son una pieza fundamental del federalismo mexicano, y que, en ese sentido, la existencia de instituciones electorales de ese tipo es valiosa para las democracias subnacionales.

II. ¿POR QUÉ LOS OPLES SON UN ASPECTO QUE DEBERÍA SER IRREDUCTIBLE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO?

La historia democrática de finales del siglo XX en México tuvo importantes aportes desde las entidades federativas. Fue en estos espacios donde la competencia partidista y la posibilidad real de alternancias en el poder sumaron al proceso de deshegemonización priísta,⁵ lo cual fue acompañado por las instituciones electorales locales que aparecieron mayoritariamente durante la década de 1990, con algunas excepciones que lograron su institucionalización en la primera década del siglo XXI.⁶

Esta misma evolución de las trayectorias locales es lo que ha generado hoy en día que los OPLES, como instituciones que siguen de cerca el desarrollo de la vida política en los territorios subnacionales, no estén exentos de caer en pugnas con el poder político local. Una salida a esta situación se incorporó en la reforma electoral de 2014 con el establecimiento de un nuevo mecanismo para la designación de las consejerías, a fin de dotar de mayor institucionalidad a estas instancias y evitar así que sean vulnerables ante el poder de quien ocupe la gubernatura de algún estado.

⁵ Loza, Nicolás y Méndez de Hoyos Irma, “De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (4), 2013, pp. 353-368; Loza, Nicolás y Méndez de Hoyos Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016; Del Tronco Paganelli, José, “La democracia mexicana a nivel subnacional. De la deshegemonización al patrimonialismo”, *Frontera Norte*, 30(60), 2018, pp. 181-188. <https://doi.org/10.17428/rfn.v30i60.1904>

⁶ El primero de ellos en Colima en 1991, y el más joven en Nayarit en 2007.

Pero más allá de que los OPLES son parte de la democracia a nivel subnacional en México, al menos hay dos razones más por las cuales es importante mantenerlos como elementos del sistema electoral mexicano. En primer lugar, los OPLES han sido fuente de innovaciones en materia electoral. De momento se puede señalar la experiencia de la urna electrónica por los institutos electorales locales de Jalisco y Coahuila. En segundo lugar, los OPLES son un canal institucional para la participación ciudadana; son instancias que en los estados se encargan de promover actividades para el fortalecimiento de la ciudadanía.⁷

Después de todo, lo que hoy observamos es que el INE y los OPLES operan bajo un esquema unificado de criterios que orienta la organización electoral. Esto significa que el trabajo de ambas instancias está encaminado a la celebración de elecciones íntegras y de calidad a nivel nacional y local. Asimismo, la colaboración institucional representa un esfuerzo por garantizar el derecho al voto de las y los mexicanos (incluso de aquellas personas fuera del territorio nacional), algo que no debe estar a discusión.

III. ¿POR QUÉ LAS INICIATIVAS QUE BUSCAN MODIFICARLO O DESAPARECER SERÍAN PROBLEMÁTICAS PARA EL SISTEMA ELECTORAL?

Quienes parten del argumento de que el aumento de atribuciones del INE con la reforma de 2014 hace de los OPLES simples piezas accesorias dejan fuera algunas condiciones del contexto local que deberían también ser consideradas. En principio, se requiere de instituciones que en las entidades federativas garanticen el cumplimiento de la normatividad electoral tanto federal como local. Esto, en atención a las peculiaridades que algunos marcos normativos en materia electoral se pueden encontrar a nivel estatal.

La evolución de nuestro sistema electoral como resultado de la reforma de hace diez años ha avanzado en permitir una mayor y mejor coordinación en los preparativos de las elecciones. Esta situación quedó demostrada en las elecciones concurrentes de 2018. Habrá que esperar que esto vuelva a ocurrir en los comicios de junio de este año, en los cua-

⁷ Ramírez Höhne, Paula, ¿Adiós a...”, *op. cit.*

les a nivel federal se eligen los cargos de la presidencia, las 128 senadurías y las quinientas diputaciones, pero en el nivel estatal se renuevan más de 19 mil cargos de elección popular, como gubernaturas, integrantes de legislaturas locales y ayuntamientos.⁸

La democracia electoral en México no puede sustentarse en las ideas de austeridad, recortes o ahorros, al menos no en los términos del Ejecutivo federal. Los ahorros que se piensa habrá una vez que los OPLES desaparezcan son engañosas y no resolverán de la noche a la mañana los problemas nacionales que jamás han sido descuidados no sólo por el gobierno electo en 2018, sino por sus antecesores. Por donde se le vea, reformar las instituciones electorales partiendo de supuestos como la reducción de costos, la austeridad y el revanchismo sólo comprometen que estas instituciones efectivamente cumplan con su misión constitucional, la cual se refleja en la conducción de sus acciones bajo los principios de la función electoral.

En la discusión de una eventual reforma electoral, particularmente en el tema de las instituciones electorales, será conveniente pensar en medidas que garanticen la autonomía de los órganos de administración electoral nacionales y subnacionales. Habrá que diseñar reglas que garanticen el acceso a recursos para la operación de sus actividades cotidianas y en procesos electorales, antes que pensar en debilitar sus capacidades. Las reformas deberían propiciar el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y no al revés, toda vez que ésta es una condición para la celebración de elecciones libres y justas tanto a nivel federal como local.

⁸ Instituto Nacional Electoral, *Elecciones 2024*, 2024, disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>

Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios

Karolina GILAS*

SUMARIO: I. *Una nueva iniciativa, un nuevo debate.* II. *¿Qué implicaciones tendrían estos cambios?* III. *Medidas indispensables, medidas idóneas.*

I. UNA NUEVA INICIATIVA, UN NUEVO DEBATE

El 5 de febrero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó ante el Congreso de la Unión un paquete de dieciocho reformas constitucionales y legales, entre ellas la iniciativa en materia electoral. La presentación de estas propuestas ha abierto, de nueva cuenta, la discusión legislativa y pública acerca del contenido, viabilidad e impacto de esta reforma.

La iniciativa de reforma electoral se centra principalmente en ajustes estructurales y operativos del sistema electoral mexicano,¹ modifica algu-

* Es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es doctora en Ciencias Políticas por la UNAM y maestra en Ciencias Políticas por la Universidad de Szczecin, Polonia. Fue investigadora y asesora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de diversas asociaciones de Ciencia Política. Es integrante de la Red de Politólogas- #NoSinMujeres. ORCID: 0000-0003-4536-9189..

¹ La propuesta menciona los siguientes elementos: La reforma electoral propone los siguientes ajustes estructurales y operativos del sistema electoral mexicano: 1. Reducción de legisladores: elimina doscientos diputados plurinominales y 64 senadores, dejando trescientos diputados electos por mayoría y 64 senadores, dos por cada entidad federativa; 2. Financiamiento a partidos: reduce a la mitad el financiamiento ordinario a partidos políticos y regula aportaciones privadas; 3. Revocación de mandato y consulta popular: disminuye al 30% la participación requerida para que sus resultados sean vinculatorios y homologa fechas con elecciones ordinarias; 4. Acceso a medios: cambia el modelo de comunicación política, priorizando mensajes propositivos en radio y televisión; 5. Autoridad electoral única: crea el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), absorbiendo funcio-

nas reglas relacionadas directamente con la paridad de género y no establece cambios o adiciones que establezcan acciones afirmativas específicas en materia electoral para personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con discapacidad, de la diversidad sexual u otros grupos históricamente discriminados.

Algunos de los cambios relativos a las reglas generales del sistema electoral tendrían un impacto significativo en materia de paridad y acciones afirmativas. Los aspectos más relevantes en este sentido incluyen la reducción al financiamiento público, ajustes a la independencia y capacidad de los órganos electorales y el voto electrónico.

En cuanto a las modificaciones directamente relacionadas con la aplicación del principio de la paridad, se identifican las siguientes propuestas:

- Se determina que las autoridades electorales no podrán modificar los nombramientos de las candidaturas que realicen los partidos políticos, pues solo podrían ordenar la reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía (artículo 41).
- Se establece que, para la elección de diputaciones federales por mayoría relativa, cada partido deberá proponer una fórmula por cada distrito electoral compuesta por personas del mismo género (artículo 53).
- Se elimina la representación proporcional en la Cámara de Diputados y el Senado, con lo cual desaparecen las listas plurinominales que debían integrarse de manera paritaria y encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres (artículo 53, 54 y 56).
- Para la integración de los ayuntamientos municipales se establece que deberán conformarse de manera paritaria (artículo 115).
- Las reglas de paridad de género para candidaturas a diputaciones locales y la Legislatura de la Ciudad de México se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 53 constitucional, lo que significa la eliminación de las diputaciones de representación proporcional, garantizando el principio de la paridad en su integración (artículo 116 y 122).

nes de los órganos públicos locales; 6. Voto electrónico: propone utilizar tecnologías de información para facilitar la participación ciudadana en elecciones y consultas; 7. Reducción de representantes locales: establece criterios poblacionales para definir el número de legisladores locales, regidores y concejales.

II. ¿QUÉ IMPLICACIONES TENDRÍAN ESTOS CAMBIOS?

Los cambios que propone la iniciativa tendrían profundos impactos en la calidad de la representación política. Tanto las modificaciones que mantienen una relación directa como aquellas que inciden indirectamente, dificultarían la aplicación de la paridad y de las acciones afirmativas. En este apartado se explora cuáles serían estas afectaciones.

La reducción del financiamiento público a los partidos políticos podría tener un impacto en la capacidad de los partidos para promover candidaturas de grupos históricamente subrepresentados. Al reducir los recursos, los partidos podrían verse obligados a optimizar su uso, lo que podría llevarlos a priorizar candidaturas con mayores posibilidades de éxito, dependiendo de cómo se interprete y aplique esta medida, así como de los niveles de supervisión que mantengan en este aspecto las autoridades electorales.

La propuesta de crear un Instituto Nacional de Elecciones y Consulatas (INEC) unificado, que absorbería las funciones de los organismos públicos locales, también podría impactar el cumplimiento con la paridad y, en especial, la existencia de acciones afirmativas para los grupos históricamente excluidos de la representación. Este cambio afectaría cómo se administran y promueven las políticas de inclusión y paridad, que podría, posiblemente, fortalecer el control sobre el cumplimiento de la paridad, pero afectaría la capacidad institucional de implementar las medidas adicionales para el fortalecimiento de este principio, y para introducir las acciones afirmativas para otros grupos históricamente excluidos.

La iniciativa menciona también el uso de tecnologías para facilitar la participación ciudadana. Aunque no es una medida directa de paridad o acción afirmativa, la facilitación del voto podría impactar positivamente en la participación de grupos en situaciones de vulnerabilidad o que históricamente han tenido menos acceso al proceso electoral, pues en varios países se ha visto una relación positiva entre el voto electrónico y la participación ciudadana. Por ejemplo, la experiencia de Brasil sugiere que el voto electrónico presencial incrementó el voto en zonas rurales;² mientras

² Fujiwara, Thomas, “Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil”, *Econometrica*, vol. 83, núm. 2, 2015, pp. 423-464.

que en Estonia se ha reportado una mayor participación de estonios residentes en el exterior.³

Por supuesto, también hay riesgos de que el voto electrónico pudiera excluir a segmentos con menor acceso y habilidades en el uso de tecnologías, como personas mayores, de bajos ingresos o ciertas comunidades étnicas; la brecha digital podría traducirse en una brecha democrática. El éxito de estas medidas depende de múltiples factores, incluidas la infraestructura tecnológica, la educación electoral, la seguridad del sistema y la confianza pública.

Los cambios en los principios de elección de los representantes tendrían un impacto profundamente negativo en la integración paritaria e incluyente de los órganos legislativos federal y estatales, así como de los ayuntamientos. La propuesta de eliminar diputaciones y senadurías plurinominales y adoptar exclusivamente un sistema de mayoría relativa podría influir en la representación de las minorías y en la paridad de género. Los sistemas de representación proporcional suelen ser más favorables para la inclusión de mujeres y grupos minoritarios en la política, mientras que los sistemas de mayoría relativa pueden favorecer a los candidatos de los grupos mayoritarios y dominantes.⁴

Con este ajuste se observaría no solamente una reducción en el grado de pluralismo político relativo al espectro partidista, sino que se afectarían las posibilidades de acceso a los escaños de las mujeres y de las personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos, y más tomando en cuenta que la iniciativa no prevé ningún mecanismo para fomentar su representación.

Finalmente, el cambio del principio electivo hacia la mayoría relativa impediría la realización de los ajustes para lograr la integración de los órganos legislativos. En la lógica jurídica del sistema electoral mexicano,

³ Vassil, Kristjan *et al.*, “The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015”, *Government Information Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2016, pp. 453-459.

⁴ Norris, Pippa, *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Reynolds, Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Londres, Minority Rights Group International, 2006; Tripp, Aili Mari, y Alice Kang, “The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008, pp. 338-361; Htun, Mala, “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 3, 2004, pp. 439-458.

no se admite la alteración de los votos recibidos directamente por los partidos políticos en los distritos electorales. La eliminación de los escaños de representación proporcional implicaría entonces la desaparición del único mecanismo que han podido utilizar las autoridades electorales para lograr la materialización de la paridad.

Otro cambio altamente preocupante, y que agravaría la problemática recién comentada, está propuesto en el artículo 41 constitucional, al señalar que las autoridades electorales “solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para el efecto de la reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos”. Esta prohibición implicaría que los partidos y coaliciones podrían incumplir las exigencias de la paridad y de las acciones afirmativas, pues los tiempos de registro de las candidaturas y del desarrollo de las campañas impiden, en la mayoría de las ocasiones, la reposición de un proceso de selección de candidaturas.

De esta manera, con los cambios propuestos, pero sin establecerlo directamente, la reforma implicaría un retroceso frente a las reformas anteriores, especialmente frente a la paridad en todo aprobada en 2019.

III. MEDIDAS INDISPENSABLES, MEDIDAS IDÓNEAS

La iniciativa presidencial obliga a pensar en la protección de los avances logrados a lo largo de veinticinco años, y que han permitido la integración paritaria de los órganos legislativos en México, así como importantes avances en la representación de las personas indígenas, afromexicanas, migrantes, con discapacidad y de diversidad sexogenérica. Estos irreductibles, que implican no dar ni un paso atrás en la conquista de los derechos de representación política, se pueden expresar en forma de un decálogo:

- Sistema electoral mixto con un importante número de escaños de representación proporcional.⁵

⁵ Esto implicaría mantener las reglas para la alternancia de género en listas cerradas y bloqueadas para el principio de representación proporcional, así como la postulación de mujeres en los encabezados de las listas de candidaturas por el principio de representación proporcional de la Cámara de Diputados y, en el caso del Senado, también por el princi-

- Paridad en las postulaciones a los cargos legislativos federales y estatales, sin importar el método electivo aplicado.
- Obligación de registrar candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (con la única excepción de la suplencia femenina de las candidaturas masculinas establecida).⁶
- Prohibición de que las candidaturas de un mismo género estuvieran asignadas a distritos perdedores. Para ello, se determinan los distritos y entidades con votación baja, votación media y votación alta por cada partido político, tal como lo ha estado aplicando el Instituto Nacional Electoral en los últimos procesos electorales (INE/CG299/2018).
- Obligación de respetar la paridad para los partidos en lo individual y para las coaliciones de todo tipo (totales, parciales y flexibles).⁷
- Paridad en las candidaturas a gubernaturas.⁸

pio 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, establecidas en el Acuerdo INE/CG299/2018).

⁶ Establecidas en la sentencia Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), SUP-REC-7/2018, Recurrente: Eva Avilés, Álvarez y otras mujeres, Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara, 31 de enero de 2018, disponible en: <https://www.iejpcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2017-11-03/sup-rec-7-2018.pdf>

⁷ Instituto Nacional Electoral (INE), INE/CG299/2018, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD SUPLETORIA, SE REGISTRAN LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y COALICIONES CON REGISTRO VIGENTE, ASÍ COMO LAS CANDIDATURAS A DIPUTADAS Y DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, CON EL FIN DE PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018, 2018, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95612>

⁸ “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”. Instituto Nacional Electoral (INE), “Aprueba INE criterios de paridad para Gubernaturas”, Central Electoral, 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/>

- Distribución paritaria de los recursos financieros y del tiempo aire en los medios de comunicación masiva.
- Paridad en la integración de los órganos de representación (paridad en todo).
- Facultades y capacidades institucionales que no limiten su capacidad de supervisar el cumplimiento de las normas por parte de los partidos y coaliciones, sino que, además, mantengan la posibilidad de designación directa de las candidaturas ante las resistencias partidistas, así como la posibilidad de alterar el orden de listas de representación proporcional para lograr la integración paritaria de los órganos legislativos y municipales.⁹
- Acciones afirmativas para garantizar la representación plural de las personas indígenas y afromexicanas, migrantes, con discapacidad y de diversidad sexogenérica.

Este decálogo de irreductibles postula que no se permitan regresiones en el reconocimiento de los derechos, pero sí admite e, inclusive, considera pertinentes algunas reformas. En especial, resulta necesario legislar, y a nivel constitucional, al respecto de los mecanismos que garanticen la representación de los grupos históricamente excluidos.

La Constitución mexicana resulta omisa frente a la representación política de las personas indígenas y afromexicanas en los órganos legislativos y municipales, mientras que las medidas adoptadas por el INE, aunque valiosas y fundamentales, no son las más idóneas para lograr su representación efectiva. La literatura evidencia que la identidad étnica no es similar a la identidad de género, por lo que las cuotas no funcionan de la misma manera en estos dos casos. La identidad étnica es a menudo más fluida, lo que dificulta la determinación de quién pertenece a un grupo étnico determinado y quién puede reclamar legítimamente la representación de

⁹ TEPJF, SUP-REC-046/2015, Recurrente: Partido Social Demócrata de Morelos, Autoridad responsable: Sala Regional Distrito Federal, 13 de marzo de 2015, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0046-2015.pdf; TEPJF, SUP-REC-1414/2021, SUPREC-1415/2021, SUP-REC-1416/2021, SUPREC-1417/2021, SUP-REC-1418/2021, SUPREC-1419/2021, SUP-REC-1420/2021 Y SUP-REC-1421/2021 acumulados, Recurrentes: Leticia Castillo López, Karla Anais Pizarro Armendáriz, Dania Rodríguez López y Narda Sofía Galán Castillo, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 29 de agosto de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf

ese grupo. Además, las cuotas étnicas pueden exacerbar las divisiones y tensiones entre grupos y llevar a una representación simbólica o “tokenismo”, donde los representantes de grupos minoritarios son incluidos, pero tienen poco poder real para influir en las políticas. Finalmente, en sociedades con muchos grupos étnicos diferentes puede ser difícil diseñar un sistema de cuotas que sea justo y representativo para todos.¹⁰

Por ello, en lugar de las cuotas étnicas, y tomando en cuenta las características poblacionales de México, sería recomendable explorar la adopción de los escaños reservados¹¹ u otros mecanismos, como los parlamentos étnicos.¹² En cuanto a los otros grupos históricamente excluidos, un esfuerzo legislativo podría llevar a un debate sobre los mecanismos más idóneos para lograr su representación.

Las reformas, particularmente los cambios constitucionales, deben siempre respetar el principio de progresividad, buscando la ampliación en el reconocimiento de los derechos y establecimiento de los mecanismos para su ejercicio efectivo. Este principio debe guiar una futura reforma electoral.

¹⁰ Htun, *op. cit.*

¹¹ Los escaños reservados son un mecanismo de acción afirmativa utilizado en algunos sistemas electorales para garantizar la representación de grupos específicos, como minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, en los órganos legislativos. A diferencia de las cuotas, que generalmente requieren que los partidos políticos nominen a un cierto porcentaje de candidatos de grupos subrepresentados, los escaños reservados están designados específicamente para ser ocupados por miembros de estos grupos. Los escaños reservados pueden ser elegidos a través de diversos mecanismos, como distritos electorales especiales, donde solo votan los miembros del grupo, listas separadas en un sistema de representación proporcional o nombramientos por parte de organizaciones o autoridades comunitarias.

¹² Por ejemplo, en Canadá, existe la Asamblea de las Naciones Originarias. Esta asamblea representa a más de 600 comunidades de las Primeras Naciones en Canadá. Los jefes electos de cada nación originaria se reúnen regularmente para discutir asuntos de importancia para sus comunidades y abogar por sus intereses ante el gobierno federal. Tester, Frank James *et al.*, “With an ear to the ground: The CCF/NDP and aboriginal policy in Canada, 1926–1993”, *Journal of Canadian Studies*, vol. 34, 1999, pp. 52–74. Similares parlamentos, con diferentes grados de éxito, existen en Noruega, Suecia y Finlandia (Parlamento Sami), Estados Unidos (Congreso Nacional de Indígenas Estadounidenses) y en Australia (con diferentes órganos consultivos cincuenta años).

El servicio profesional electoral: la columna vertebral del Instituto Nacional Electoral

CIRO MURAYAMA RENDÓN*

SUMARIO: I. *El marco normativo*. II. *El servicio profesional en el territorio nacional*.

La creación y desarrollo constitucional del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), acompañan y explican la historia de la democratización de México. Si se echa la vista atrás, el formidable caudal de cambios políticos de las tres décadas y media que han corrido desde la fundación del IFE-INE está estrechamente vinculado con la conquista del sufragio efectivo, que justamente comenzó a hacerse realidad cuando se edificaron instituciones electorales autónomas, independientes, imparciales y profesionales.

En el caso del INE, el profesionalismo de su desempeño, la alta calidad de los estándares con que se organizan las elecciones en cada rincón del territorio, sin que en esta materia la desigualdad regional afecte el derecho igualitario al voto, se debe en buena medida a la existencia de un sólido Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). Puede afirmarse que la columna vertebral del INE está en su servicio civil de carrera.

Esta estructura profesional permite que el INE, en consonancia con el artículo primero constitucional, que obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a privilegiar el cumplimiento de los derechos humanos, pueda garantizar, promover, proteger y respetar el conjunto de derechos políticos fundamentales de las y los ciudadanos.

Pocas instituciones del Estado mexicano cuentan con un servicio civil de carrera tan consolidado como el del INE. Sería deseable que esta prác-

* Profesor de la Facultad de Economía en la UNAM. Fue consejero electoral del Instituto Nacional Electoral entre abril de 2014 y abril de 2023. ORCID: 0009-0008-6402-9730.

tica institucional se extendiera a otros ámbitos para que el ingreso, promoción y permanencia en el servicio público no dependa de los cambios en las cabezas de la administración pública, para que en efecto se ponga en práctica la necesaria diferenciación entre Estado y gobierno.

I. EL MARCO NORMATIVO

Para que la autoridad administrativa electoral nacional se apegue por completo a los principios rectores de la función electoral —autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad, legalidad y máxima publicidad—, definidos en la Constitución, es indispensable que su personal pueda ser ajeno a los intereses de parte, o de gobierno, en el desarrollo de sus delicadas atribuciones. Ello explica que desde el propio texto constitucional se conciba la existencia del Servicio Profesional Electoral Nacional. De acuerdo con el artículo 41, base V, apartado D, de la carta magna, el Servicio

comprende la 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. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

En atención a ese mandato constitucional, el INE cuenta con un documento normativo: el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa. En dicho Estatuto se define el marco de derecho que rige las relaciones laborales entre el INE y sus trabajadores; además, se desarrolla la normatividad de la carrera profesional electoral, que incluye figuras como el ascenso en el Servicio con base en el mérito y el rendimiento como ordena la ley electoral, para lo cual se contempla la figura del certamen interno. El ingreso al Servicio Profesional Electoral es primordialmente por la vía del concurso público, y la permanencia y el progreso dependen del desempeño y la profesionalización. Se define, asimismo, la ruta para obtener una titularidad dentro del Servicio.

La profesionalización es la pieza clave de la carrera electoral. La formación está diseñada para atender las responsabilidades, necesidades y

funciones de cada cargo o puesto de las y los trabajadores del INE. La formación se concibe como un derecho de cada miembro del Servicio: el INE siempre debe ofrecer formación pertinente y de calidad a sus profesionales; pero también se contempla como una obligación, ser parte del INE implica la actualización y la preparación permanente de su personal.

Los integrantes del SPEN son sometidos a una evaluación anual del desempeño, concebida como una herramienta que le permite a la institución detectar áreas de mejora y capacitación, así como insumo indispensable para la planeación institucional.

Para el personal del INE hay, también, un régimen disciplinario con una sola autoridad instructora y una sancionadora, tanto para miembros del Servicio como para el personal de la rama administrativa.

El Servicio Profesional Electoral del INE cuenta con 2,571 plazas, tanto en oficinas centrales como en la estructura desconcentrada a lo largo y ancho del territorio nacional, ahí donde debe operarse la organización de las elecciones. Los cargos y puestos del Servicio se encuentran definidos en un catálogo público.¹

II. EL SERVICIO PROFESIONAL EN EL TERRITORIO NACIONAL²

La estructura del IFE/INE en el territorio nacional se compone de treinta y dos juntas locales ejecutivas, una por entidad federativa, y trescientas juntas distritales ejecutivas, una por cada distrito federal uninominal de los que componen la geografía electoral del país. Así, en cada entidad, el INE organiza las labores de los distritos que le corresponden, y en cada distrito electoral se despliegan al nivel más cercano del elector las múltiples tareas de organización de los comicios, como es el decidir cuántas casillas se instalarán, en qué lugares y quiénes las integrarán.

Cada Junta Ejecutiva, sea local o distrital, está compuesta por cinco integrantes: la Vocalía Ejecutiva, que preside la Junta —y que durante los

¹ Instituto Nacional Electoral (INE), *Catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional*, 2020, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/05/DESPEN_catologo_cyp_spen_2020.pdf

² Los argumentos de este apartado fueron desarrollados originalmente en el texto Murayama Rendón, Ciro, “La estructura territorial del INE, ¿en el aire?”, *Voz y Voto*, núm. 353, julio, 2022, pp. 24-28. ISSN:0187-7024.

procesos electorales preside en consejo local o distrital correspondiente—, la Vocalía Secretarial, y tres vocalías de ramo: 1) del Registro Federal de Electores, 2) de Organización Electoral, y 3) de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Conviene detenerse en el papel que desempeña cada vocalía para entender su relevancia. Comenzaremos por las vocalías de ramo, que tienen tareas más específicas, para culminar con las responsabilidades de la vocalía secretarial y de la ejecutiva.

1. *Vocalía del Registro Federal de Electores*

Se dice, con razón, que sin padrón confiable no hay elección confiable. El primer eslabón de la legalidad y legitimidad de unos comicios es contar con un registro de electores bien hecho, sin exclusiones arbitrarias ni duplicidades. Asimismo, para ejercer el derecho al voto es indispensable una herramienta única e infalsificable en posesión de cada ciudadano: la credencial para votar con fotografía que, conviene decir, al ser en los hechos el documento de identidad ciudadana en México, es también la llave para el ejercicio de múltiples derechos, como el acceso a la salud, a la educación, prestaciones sociales, etcétera.

Así que el servicio permanente más cercano que el INE brinda a la ciudadanía es la emisión de la credencial para votar con fotografía en más de ochocientos módulos de atención en todo el país. Esos módulos, que están en los trescientos distritos electorales, son operados bajo la supervisión de los vocales del registro federal de electores en cada distrito y en cada entidad federativa. Semana a semana se integran informes tanto de los movimientos realizados en cada módulo de atención ciudadana como de las credenciales entregadas, así como de los trámites que no sean procedentes. Los vocales, asimismo, atienden las quejas y denuncias ciudadanas que se lleguen a presentar, y supervisan la capacitación del personal.

Además, el padrón electoral, para estar debidamente actualizado, está sometido a un proceso continuo de depuración, de reincorporación y de verificación de campo. Así, las 32 vocalías locales y las trescientos distritales del Registro Federal de Electores hacen las siguientes tareas permanentes: dan seguimiento a las defunciones que notifican los registros civiles y efectúan un procedimiento adicional con familiares de fallecidos

para realizar bajas del padrón: incorporan la suspensión de derechos político-electorales; supervisan los casos de duplicados, los datos personales supuestamente irregulares; siguen casos de presunta usurpación de identidad o de documentación supuestamente irregular. También atienden los registros con datos de domicilios posiblemente irregulares o falsos.

Para conocer la calidad del padrón, desde las vocalías se realizan las encuestas de cobertura y actualización a través de la verificación nacional muestral. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene la obligación legal de mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral. Para ello, las juntas locales y distritales del INE identifican los cambios en el terreno para incorporar, en la cartografía, las modificaciones en manzanas, localidades, nomenclaturas de vialidades y denominación de localidades. Investigan la emisión de decretos en materia de delimitación territorial a fin de incorporar al Marco Geográfico Electoral las modificaciones de los límites municipales. Proponen el nuevo trazo de las secciones reseccionadas o integradas a secciones vecinas.

Como la movilidad de la población es continua y permanente, también lo es el cambio en los asentamientos humanos en el país, lo cual hace necesaria la actualización no sólo del padrón, sino de la cartografía electoral todo el tiempo. Ésa es una tarea clave para asegurar el derecho a la identidad y el derecho al voto. Prescindir del Servicio Profesional Electoral en las actividades del registro de electores dañaría la posibilidad de organizar elecciones íntegras.

En cada entidad federativa existe una comisión local de vigilancia del padrón electoral —presidida por la vocalía del registro y que tiene un secretario que debe ser un miembro del SPEN en el área de registro— y en la que participan todos los partidos políticos. Lo mismo ocurre en cada uno de los trescientos distritos electorales federales donde hay una comisión distrital de vigilancia. Así, hay un número igual de órganos colegiados permanentes para supervisar cada alta, cada baja y cada movimiento en el padrón electoral. Ése es un trabajo que se realiza, haya o no haya elecciones, pues la población cambia día a día.

Creer que el padrón electoral puede mantenerse actualizado y depurado con los altos niveles de calidad y confianza que tiene sin el trabajo permanente de una estructura profesional especializada es un sinsentido.

Desaparecer los órganos desconcentrados del INE pondría en riesgo la confiabilidad y calidad del padrón electoral y, por tanto, de las elecciones.

Cabe decir que, además, en los procesos electorales las vocalías del Registro Federal de Electores apoyan con herramientas y conocimientos técnicos en materia de cartografía para la ubicación de casillas electorales y coordinan las campañas informativas para dar a conocer a la ciudadanía la ubicación de su casilla, en el caso de que su domicilio haya cambiado de sección electoral, municipio o estado, por motivo de actualizaciones del marco geográfico electoral.

Cada que hay un nuevo censo de población, al inicio de cada década, es preciso hacer una nueva distritación federal y local en todo el país (establecer nuevos límites territoriales en los distritos para que cada diputación represente a un número equivalente de personas), proceso que involucra, además, consultas con comunidades indígenas y afromexicanas. Esa tarea la realiza el INE a través de sus vocales del Registro Federal de Electores.

Padrón, credencial para votar y fina cartografía electoral son condiciones para la realización de elección íntegras. Ello es posible por el personal permanente y profesional del INE.

2. *Vocalías de capacitación electoral y educación cívica*

Estas vocalías tienen tareas institucionales que pueden clasificarse en dos grandes conjuntos: a) los procesos y actividades relacionados con la organización de las elecciones y, b) los procesos relacionados con el fortalecimiento de la cultura democrática.

En el primer conjunto destacan acciones como planear, coordinar e impartir los talleres de capacitación a la estructura temporal (capacitadores y supervisores electorales) que se contrata en cada proceso electoral; elaborar los contenidos didácticos en las elecciones federales y coordinar los que realizan los organismos públicos locales electorales (OPLE) en las elecciones locales; diseñar y distribuir los materiales didácticos que se emplean en la capacitación electoral; dirigir y controlar el trabajo de campo de capacitadores y supervisores electorales para asegurar el cumplimiento de metas; supervisar la integridad de la información que se carga a los sistemas informáticos donde se sigue el trabajo de campo para la integración de mesas directivas de casilla y su capacitación; elaborar y presentar

periódicamente informes a las instancias directivas de la institución, tanto a nivel distrital como local y central; convocar, orientar y capacitar a las personas interesadas en registrarse como observadores electorales; planificar y coordinar la operación de los procedimientos relacionados con el proceso de reclutamiento y selección del personal temporal (capacitadores asistentes electorales, CAE, y supervisores electorales, SE); vigilar el adecuado funcionamiento de la plataforma de capacitación virtual para los funcionarios de casilla y observadores electorales; planificar, coordinar y supervisar el desarrollo de las actividades de los procedimientos de visita, notificación, sensibilización, entrega de nombramientos, capacitación y desarrollo de simulacros que integran la primera y segunda etapas de capacitación electoral; elaborar la propuesta de secciones de estrategias diferenciadas, previo estudio del contexto específico para la elección de que se trate; elaborar y proponer las áreas de responsabilidad que atenderá cada capacitador asistente electoral (CAE); evaluar la aplicación de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral en el ámbito de su tramo de responsabilidad, y un largo etcétera, que por razones de espacio no se refiere en este texto de forma íntegra.

Baste decir que en 2024 el INE planea instalar 170 mil casillas, para lo cual visita a 12.8 millones de ciudadanos con el objetivo de que 1.5 millones actúen como funcionarios de casilla el 2 de junio. De la instalación de casillas por parte de ciudadanos seleccionados al azar y capacitados por el INE depende de que se pueda ejercer el voto. Esa delicada tarea es posible gracias a los integrantes del SPEN en cada entidad y distrito electoral. Prescindir de esa estructura es sinónimo de obstaculizar el derecho al voto libre.

Hay que recordar que uno de los cambios fundamentales del IFE al INE consistió en darle a este último la tarea de instalar todas las casillas electorales con independencia de si se trata de elecciones federales o locales, ordinarias o extraordinarias, de tal suerte que el trabajo que antes se realizaba cada tres años, ahora tiene lugar en las distintas entidades federativas del país todos los años, pues en todos hay elecciones constitucionales locales.

Respecto a los procesos relacionados con el fortalecimiento de la cultura democrática, valga mencionar sólo algunos, que son responsabilidad de las vocalías de capacitación electoral y educación cívica: socializar los programas de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica; planificar, coordi-

nar e implementar los proyectos en materia de cultura cívica en el ámbito territorial que corresponda; participar en estudios sobre la calidad de la participación electoral en procesos anteriores a fin de mejorar el desempeño institucional; diseñar y poner en operación espacios de deliberación sobre la democracia, sus valores, métodos y amenazas; organizar las actividades relativas a la realización de la consulta infantil y juvenil; construir, mantener y expandir la red de trabajo con aliados estratégicos necesarios para potenciar las iniciativas en materia de educación cívica; contribuir al desarrollo de las actividades de verificación que derivan del Programa Nacional de Impulso a la Participación Política de las Mujeres a través de organizaciones de la sociedad civil; coordinar la celebración de las convenciones distritales del Parlamento de las Niñas y los Niños de México, así como implementar los proyectos en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

3. *Vocalías de organización electoral*

El INE participa en la organización de los procesos electorales federales y locales, así como en los ejercicios de consulta popular y revocación de mandato. Por tanto, las vocalías de organización electoral en juntas locales y distritales se encargan de asegurar que se cumplan los planes y programas que hacen posible la organización de cada ejercicio democrático. Esto es, la integración y distribución de los paquetes electorales, el avituallamiento de cada casilla, la recolección de los paquetes una vez que concluye la votación, la realización de los cómputos distritales, son tareas a cargo de las vocalías de organización electoral. Sin su labor, el conteo escrupuloso y transparente de la voluntad ciudadanía se comprometería.

Así que las vocalías de organización electoral registran y verifican la información en los sistemas informáticos, como son el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE), los ejercicios de conteo rápido; el registro de observadores electorales; coordinan los mecanismos de recolección de los paquetes electorales y supervisan la cadena de custodia de los mismos para salvaguardar la integridad de los materiales y la documentación electoral de cada casilla.

Las tareas de organización electoral incluyen verificar la instalación, integración y funcionamiento de las juntas y de los consejos locales y

distrítales. Estos últimos son órganos de dirección que funcionan durante los procesos electorales en las 32 entidades y los trescientos distritos electorales. Se integran con ciudadanos, quienes son los responsables de tomar las decisiones clave de la logística electoral, presididos por la vocalía ejecutiva de cada junta.

Por otro lado, las tareas de organización comprenden la vinculación con los organismos públicos locales (OPLE) y las autoridades locales para el diseño y despliegue de la logística electoral, así como alimentar los sistemas de la red informática del INE en materia de organización electoral y coordinar el despliegue en campo de los conteos rápidos la noche de la elección. Las vocalías de organización tienen que hacerse cargo del equipamiento y operación de las casillas, así como de las bodegas distritales y de los espacios de custodia del material electoral. Les corresponde coordinar la recepción, resguardo, conteo, sellado, agrupamiento y distribución de la documentación y materiales electorales para el funcionamiento de las casillas.

Son las vocalías de organización las que se encargarán directamente de organizar los cómputos de las elecciones, incluidos los recuentos de votos que sean necesarios para dotar de plena transparencia a los resultados electorales.

4. *Vocalía secretarial*

Las vocalías secretariales en las juntas locales tienen un doble rol, tanto jurídico como administrativo, que es permanente, y en los procesos electorales, actúan como secretarios del consejo local o distrital, según sea el caso.

De manera permanente, una vocalía secretarial supervisa la administración de recursos humanos, financieros y materiales de las juntas local y distritales ejecutivas, además de que valida la documentación comprobatoria del ejercicio del gasto para garantizar que se cumpla la normatividad aplicable en la materia y los recursos públicos se usen con pleno apego a la ley. Esta vocalía elabora y presenta los proyectos de resolución de los recursos de revisión que son competencia de la junta respectiva; integra la información y elabora las respuestas de solicitud de acceso a la información pública recibidas por la junta para garantizar el derecho

constitucional de acceso a la información; además de que responde los requerimientos de los tribunales electorales y de otras autoridades.

Al instalarse los consejos locales o distritales, a la secretaría le corresponde sustanciar los medios de impugnación y procedimientos en materia electoral; dar fe de los actos en materia electoral; dar validez a los actos del consejo elaborando actas, acuerdos e integrando los archivos; formaliza los actos del consejo y determinaciones; supervisa las actividades del registro de representantes de partidos políticos y de candidatos independientes.

Puede decirse, así, que todas las decisiones de la estructura descentralizada del INE tienen un seguimiento de legalidad y se asientan en actas, lo que permite su conocimiento público y su revisión, dejando constancia de cada acto y cada paso en la organización de los comicios. La certificación de toda esa actividad es el trabajo de las vocalías secretariales. El Estado mexicano no puede tomar decisiones sin sustento legal, y tampoco puede omitir documentar y resguardar una a una sus decisiones. Esa tarea fundamental, para que se pueda verificar la legalidad en los actos de la estructura descentralizada del INE en todo el país, es responsabilidad de las vocalías secretariales.

5. *Vocalías ejecutivas*

Al presidir cada junta, la vocalía ejecutiva tiene la misión de asegurar el trabajo en equipo y la coordinación de todas las tareas inherentes al cumplimiento de las atribuciones del INE en cada entidad federativa y distrito electoral. La misión de las vocalías ejecutivas es, además, política en el sentido amplio de la palabra: es la cabeza visible del INE en el distrito o la entidad, y tiene la responsabilidad de la interlocución con las autoridades locales y municipales, de mantener el diálogo con los actores políticos y asegurar una relación adecuada con los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Así, lleva a cabo la comunicación, coordinación y representación del INE ante los tres niveles de gobierno; participa en las reuniones en materia de seguridad para garantizar la organización de los comicios, en representación del INE.

Por supuesto, el trabajo de las vocalías ejecutivas incluye la coordinación del funcionamiento de las juntas local y distritales de la entidad,

además de administrar los recursos asignados a la junta respectiva y, en el caso de los ejecutivos locales, han de supervisar a los de las juntas distritales para el cumplimiento de sus funciones. Los vocales tienen a las representaciones de los partidos políticos y candidatos independientes; auxilian a los partidos y a las autoridades electorales locales para acceder a los tiempos de radio y televisión, entre muchas otras tareas.

Esta es la estructura profesional, discreta pero eficiente que hace posible que México cuente con elecciones legales y legítimas. Desaparecer el Servicio Profesional Electoral Nacional implicaría acabar, también, con el profesionalismo de los funcionarios electorales, su independencia, imparcialidad y autonomía. Pero el daño mayor sería para los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Imparcialidad de actores gubernamentales

Gabriel MENDOZA ELVIRA*

En virtud de la reforma en materia electoral de 2007, se adicionaron tres párrafos finales al artículo 134 constitucional para establecer: (1) la obligación de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda; (2) la obligación de que la propaganda gubernamental tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, exclusivamente, y (3) la prohibición a incluir en ella nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

De igual forma, en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal se estableció la obligación de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, con la única excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias relativas a servicios públicos y para la protección civil en casos de emergencia.

Es importante destacar que el legislador ha sido reacio a regular esos mandatos constitucionales. Por una parte, en lo que hace a la ley electoral, se limitó a reiterar lo que señala el citado artículo 41,¹ así como a regular

* Es licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Administrativo y de la Regulación por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue director jurídico del Instituto Nacional Electoral. En la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupó roles como subsecretario general de Acuerdos y coordinador de Jurisprudencia. ORCID: 0009-0006-1596-4517.

¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE), artículo 209, párrafo 1, 2014, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPE.pdf>, equivalente al 2, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), 2006, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofpe/COFPE_abro.pdf

la difusión de los informes anuales de labores o gestión de las personas servidoras públicas, como una excepción a la propaganda o promoción personalizada.²

Por su parte, la Ley General de Comunicación Social, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se promulgó más de diez años después, la cual poco regula sobre el respeto del principio de equidad de las contiendas, pues se limita esencialmente a remitir y reiterar lo establecido en la Constitución y en la LGIPE.

En diciembre de 2022, como parte del denominado “Plan B”, se promulgó una importante reforma a la citada ley de comunicación social, que se estimaba regresiva y vaciaba de contenido al texto constitucional. Afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de todo el decreto, dadas las violaciones al procedimiento legislativo.

Es importante destacar que, incluso previo a esa reforma, la Sala Superior, al resolver diversos medios de impugnación, había ya emitido criterios fundamentales sobre la intervención de funcionarios públicos dentro de un proceso electivo y el impacto que dicha participación puede generar en el electorado. Destacan los juicios de revisión constitucional electoral relacionados con la nulidad de las elecciones de presidente municipal de Juárez, Chihuahua, y de gobernador de Colima.³ La emisión de criterios posteriores a la reforma es prolija.

Conforme con lo anterior, la posibilidad de que recursos públicos influyan en la contienda pasa por muchos aspectos, más allá del aspecto meramente financiero o presupuestal. Esto es, no sólo destinar dinero a las campañas electorales está prohibido. La forma en que se pueden destinar recursos públicos incluye recursos materiales y humanos. La experiencia reciente incluso señala que a través de satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía es posible influir en la contienda. Basta recordar que

² LGIPE, *op. cit.*, artículo 242, párrafo 5, equivalente al 228, párrafo 5, del abrogado COFIPE, *op. cit.*

³ Véanse las sentencias Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), SUP-JRC-196/2001, Actor: Partido Acción Nacional, Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 08 de octubre de 2001; y TEPJF, SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 Y SUP-JRC-233/2003, acumulados. Actor: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido de la Revolución Institucional, Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima, 29 de octubre de 2003.

el Tribunal Electoral ha determinado que el presidente de la República ha violado el artículo 134 constitucional en sus conferencias de prensa en más de treinta ocasiones.

Establecido lo anterior, parece irreductible mantener las prohibiciones que hoy en día se establecen en la Constitución y en las leyes. Esto es, las relativas a difundir propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, comprar o adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales, utilización de todo tipo de recursos públicos con fines electorales, difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada, y utilizar programas sociales con fines electorales.

La evolución de nuestro sistema jurídico electoral ha dado pasos decisivos para lograr elecciones libres y auténticas, donde el principio de equidad en la contienda es fundamental. En la mayoría de los países el uso de recursos públicos, por distintas vías, para influir en la conducta del electorado encuentra en cada elección estrategias más sofisticadas, y la impunidad sigue presente no obstante las previsiones jurídicas e institucionales que suelen adoptarse. México no ha sido la excepción. Se han adoptado prácticas que lesionan la equidad en la contienda, siendo el talón de Aquiles de las democracias.⁴ Basta analizar el cúmulo de criterios que han emitido la Sala Regional Especializada y la Sala Superior en la materia, para darse cuenta de lo complicado y casuístico que se ha vuelto el tema.

En ese sentido, más allá de eliminar las prohibiciones, me parece que lo obligado en nuestro país, dados los constantes intentos de violar o cometer fraudes a la ley, es necesario fortalecer las restricciones para que servidores públicos intervengan en las contiendas mediante el uso de los recursos estatales.

Uno de los grandes problemas que ha enfrentado nuestro sistema sancionador con respecto a estas restricciones es la imposibilidad real de imponer sanciones que desincentiven la comisión de las conductas ilegales por parte de personas servidoras públicas. La LGIPE, con relación a las infracciones cometidas por autoridades, establece que debe darse vista al

⁴ Zovatto, Daniel y Ávila Ortiz, Raúl, “México, principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudio sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 852.

superior jerárquico, para que presente la queja a la autoridad competente. Es decir, la sanción no se impone en el ámbito electoral, sino que se traslada al ámbito del régimen de responsabilidades administrativas, en donde, además, los titulares de Ejecutivos federales o integrantes del Legislativo no tienen superior jerárquico, de manera que las infracciones en los hechos no reciben sanción alguna. Esto es, la experiencia muestra que el modelo es ineficaz. Por ello, deben replantearse para que sea la autoridad electoral la que pueda imponer sanciones que en realidad resulten inhibitorias de estas conductas, las cuales se podrían equiparar a las que en materia de responsabilidades de las personas servidoras públicas se pueden imponer, que van desde una amonestación privada hasta la inhabilitación para ejercer un encargo público por diez años.

De igual manera, valdría la pena revisar y regular el ejercicio de la libertad de expresión y de información de las personas servidoras públicas, frente a los límites constitucionales, para precisar y dejar en claro dónde empieza ese derecho fundamental y dónde termina, con especial cuidado y énfasis en conferencias, eventos y entrevistas (a propósito de lo que ha ocurrido estos últimos años con las llamadas “mañaneras”).

Si bien se entiende que existe un ámbito casuístico importante y la línea divisoria entre lo que se ha denominado la libertad de expresión de las personas servidoras públicas y la obligación de satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía, lo cierto es que existen límites claros al primero y pueden regularse bien la forma en que se cumple con lo segundo.

Por ejemplo, así como se establecen límites a la difusión de lo que se ha denominado la propaganda gubernamental en el periodo de campañas electorales, también podrían establecerse límites a otros mecanismos de comunicación social de los gobiernos, como son las conferencias de prensa, eventos y entrevistas.

No se trata de frenar la actividad gubernamental ni de restringir el derecho de información de la ciudadanía y la obligación de rendición de cuentas; lo que debe realizarse es establecer mecanismos idóneos claramente previstos para que ello no tenga un impacto en la contienda electoral.

De igual forma, es importante dotar a la autoridad investigadora de mayores herramientas para hacer válidas sus facultades, de manera que las personas o autoridades que deben proveerle de información cumplan con

esa obligación; esto es, debe tener medidas de apremio a su alcance, que sean suficientes para hacer cumplir sus determinaciones y poder acceder a la información, pues la experiencia ha demostrado que, principalmente las autoridades, no atienden los requerimientos cuando esa información puede ser adversa a los actores o partidos políticos que les son afines.

Los irreductibles de la justicia electoral. Diagnóstico

Arturo ESPINOSA SILIS*

SUMARIO: I. *Repensar el procedimiento especial sancionador.* II. *Que la justicia partidista se convierta en una instancia de mediación.* III. *Simplificar la cadena impugnativa, no más de dos instancias.* IV. *Menos medios de impugnación, más efectividad.* V. *Desfrivolar la justicia electoral.*

La legislación procesal electoral data de 1996; en sus casi treinta años ha tenido modificaciones mínimas. Ha sido a través de los criterios del Tribunal Electoral como la justicia electoral ha ido evolucionando, y también se ha ido expandiendo.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación es una legislación sumamente completa, especialmente si se compara con otras similares en América Latina. Contempla siete medios de impugnación, supuestos de procedencia para cada uno, causales de desechamiento y sobreseimiento, un catálogo de pruebas que se pueden ofrecer, los sujetos legitimados para presentar o promover cada medio de impugnación, y señala de manera expresa las causales de nulidad por casilla y elección que se pueden aplicar.

A partir de la jurisprudencia se ha ampliado el catálogo de medios de impugnación a través del juicio electoral y el asunto general; también se han establecido nuevos supuestos de procedencia de algunos medios de

* Es abogado y consultor jurídico. Es licenciado en derecho por la Universidad Panamericana y maestro por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se especializó en temas relacionados con el Derecho Electoral. Ha sido observador electoral de la Organización de Estados Americanos, así como también en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en temas de elecciones. Actualmente dirige la consultora Estrategia Electoral. ORCID: 0000-0001-9080-283X.

impugnación e incluso causales de nulidad de la elección distintas a las previstas en la Constitución o la propia Ley.

Cabe señalar que una de las características de la justicia electoral es la sumariedad, dado que no existe suspensión del acto impugnado, y que algunas de las etapas del proceso electoral son irreparables, la resolución de los medios de impugnación debe ser expedita; por eso tampoco se trata de un proceso de contradictorio.

Aunque a partir de los criterios emitidos por la justicia electoral se ha ganado mucho, especialmente en cuanto a la tutela efectiva de los derechos políticos y electorales, lo cierto es que también se ha abigarrado el sistema de medios de impugnación, al grado que en muchas ocasiones se hace inaccesible o inviable la real impartición de justicia.

El plan B de la reforma electoral planteada por el presidente de la República sí incluía una modificación sustancial de la ley de medios de impugnación, la cual establecía un nuevo catálogo de medios de impugnación en el que sólo se contemplaban tres juicios, un recurso y dos mecanismos de quejas y denuncias para ilícitos electorales, faltas en fiscalización y remoción de consejeros.

Los medios medios de impugnación previstos eran:

- *Recurso de revisión administrativa*, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones del INE.
- *Juicio electoral*, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones del INE y del TEPJF, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.
- *Juicio de revisión constitucional electoral*, para 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.

Esta simplificación probablemente no era tan descabellada, especialmente considerando que la simplificación y eficacia de la justicia electoral deben ser temas centrales a considerar, pues actualmente el sistema es

abigarrado, confuso y lento, considerando que los tiempos electorales son continuos y no existe suspensión de los actos. Por ello, me parece pertinente abordar cinco aspectos fundamentales.

I. REPENSAR EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

La eficacia del procedimiento especial sancionador es cuestionable, los tiempos para su resolución exceden por mucho los previstos legalmente, las sanciones carecen de eficacia para disuadir a las y los actores políticos de la comisión de conductas ilegales y la intervención de la autoridad electoral ya no atiende a un principio depurador de las irregularidades.

La jurisprudencia electoral ha establecido requisitos procesales adicionales a los previstos para la sustanciación y desahogo del procedimiento especial sancionar que lo han desnaturalizado. Además, las fuerzas políticas han abusado de su uso, pues lo ven como una herramienta de ataque a los rivales o de comunicación para las campañas, por lo que es importante revisar qué tipo de ilicitudes se deben conocer a través de este procedimiento.

Es urgente regular los alcances y las consecuencias de la intervención de los servidores públicos en temas electorales, revisar las facultades de las autoridades electorales para sancionar y el catálogo de sanciones.

II. QUE LA JUSTICIA PARTIDISTA SE CONVIERTA EN UNA INSTANCIA DE MEDIACIÓN

Aunque este es un tema polémico, pues podría contraponerse con la autodeterminación de los partidos políticos, es necesario revalorar la justicia al interior de los partidos políticos, la cual obedece a lógicas políticas más que a lógicas jurídicas. Los órganos encargados de impartir justicia en los partidos responden a intereses de las dirigencias en turno, son nombrados por la presidencia en turno, y la duración del cargo es de la misma temporalidad, por lo que buscan salvaguardar los intereses de las cúpulas por encima de los derechos de las militancias.

Esto hace que la justicia partidista se haya convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia, en el que las malas prácticas como ocultamiento de los documentos esenciales para impugnar y dilación excesiva para emitir las resoluciones, lo cual deriva en una innecesaria extensión de la cadena impugnativa, las malas prácticas abundan y hacen imposible acceder a la justicia. En los últimos procesos electorales la práctica común ha sido evitar emitir convocatorias a los procesos internos, abstenerse de difundir acuerdos o actas de las asambleas, de manera que las y los interesados se vean imposibilitados para poder impugnar, pues no existen actos concretos de aplicación o a partir de los cuales sea posible impugnar.

Por ello, parece que el camino sería profesionalizar a los órganos de justicia de los partidos políticos y darles garantías para su autonomía o independencia, lo cual podría ser contraintuitivo a los intereses de los partidos, o convertir dichas instancias en espacios de mediación y conciliación, propuesta que ha sido planteada con anterioridad.

III. SIMPLIFICAR LA CADENA IMPUGNATIVA, NO MÁS DE DOS INSTANCIAS

126

El agotamiento de la cadena impugnativa se ha vuelto otro obstáculo para el acceso a la justicia en materia electoral. En algunas ocasiones se tienen que agotar hasta cuatro instancias (la justicia intrapartidista, la justicia local, las salas regionales y, si consideran procedente, el recurso de reconsideración); la Sala Superior conoce en última instancia. Esto vuelve poco práctica la impartición de justicia cuando todos los días y horas son hábiles y no existe suspensión del acto reclamado.

La justicia electoral no debe tener más de dos instancias, en ningún caso, de manera que las y los justiciables sólo tengan que agotar una instancia local y una segunda de revisión, que puede ser la federal, o la instancia federal a través de las salas regionales, y por excepción la Sala Superior.

Es necesario que las salas regionales recobren la definitividad que por ley caracteriza sus resoluciones, y que de esta manera el acceso a la justicia sea realmente expedito.

IV. MENOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, MÁS EFECTIVIDAD

Es oportuno simplificar el catálogo de medios de impugnación, planteamiento que se puede recuperar con ciertos ajustes del plan B de la reforma electoral de 2023. Adicionalmente, se debe considerar que los medios de impugnación sean de estricto derecho y aplicarlo en la práctica. Es importante definir de manera puntual la procedencia de los medios de impugnación y la competencia estricta del Tribunal Electoral para conocer de asuntos relacionados con cuestiones electorales.

V. DESFRIVOLIZAR LA JUSTICIA ELECTORAL

En los últimos años la presentación de denuncias y de impugnaciones ha sido utilizada como parte de la estrategia de comunicación de los partidos políticos y de las campañas electorales, dejando lo jurídico en un plano secundario y olvidándose de los efectos de la activación de la justicia electoral.

La hiperjudicialización de las elecciones se tiene que combatir, pues muchas de las acciones que se inician son frívolas o notoriamente improcedentes. La justicia tiene que ser vista como una garantía de certeza de la elección y salvaguarda del ejercicio de los derechos políticos y electorales, no como un mecanismo de comunicación política o como un mecanismo para ganar en la mesa lo que no ganaron en las urnas.

En este sentido, considero que la procedencia de los medios de impugnación debe ser de estricto derecho; no todo es electoral, ni todo debe ser judicializable. También estimo que se debe valorar exigir, en ciertos casos, fianza para acceder a la justicia electoral, y en caso de que se considere que la impugnación carece de méritos o es frívola, entonces se debe hacer valer la fianza, tal como ocurre en otros países, como Perú.

Las omisiones del Senado de la República

Pedro SALAZAR*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La calificación de la elección presidencial*. III. *La posición del presidente*. IV. *La omisión del Senado y sus consecuencias*. V. *Dos reflexiones y una duda*. VI. *Una conclusión y un apunte final*.

I. INTRODUCCIÓN

En un artículo periodístico, el magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizaba el siguiente recuento ominoso:

(a cuatro meses de celebrarse las elecciones) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acumula dos vacantes en su Sala Superior y seis en sus salas regionales (una por sala). Más aún, están pendientes los nombramientos de 36 de las 107 magistraturas electorales locales de todo el país(2). Es decir, el Senado de la República suma 44 vacancias de magistrados y magistradas electorales que serán cruciales para la función arbitral de los comicios del próximo 2 de junio.¹

Las facultades para realizar esas designaciones, en efecto, son del Senado de la República según lo establecen los artículos 99 y 116 constitucionales en los siguientes párrafos:

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fue director del mismo Instituto de 2015 a 2022. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es licenciado en Derecho por el ITAM y doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín. Su libro más reciente es *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)* (UNAM, 2024), donde fue coordinador. ORCID: 0000-0001-9562-5043.

¹ Rodríguez Mondragón, Reyes, “Ni de más, ni de menos; tribunales electorales completos”, *Milenio*, 16 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/reyes-rodriguez-mondragon/columna-reyes-rodriguez-mondragon/ni-de-mas-ni-de-menos-tribunales-electorales-completos>

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.²

Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.³

II. LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Es difícil encontrar en la historia del México contemporáneo una integración del Senado de la República peor que la actual.⁴ Las razones que sustentan tan categórica sentencia son diversas, pero en este texto centraré mi atención en las omisiones antes mencionadas. No resulta exagerado sostener que las elecciones nacionales de 2024 está en riesgo en plural, y en concreto la elección presidencial. Recordemos que en el mismo artículo 99 constitucional se establece que

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.⁵

Ese acto jurídico es de la máxima relevancia para la estabilidad política del país, porque tiene una ineludible dimensión política. De alguna manera es el punto de partida para la transición de un gobierno nacional

² Artículo 99, Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

³ Artículo 116, Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁴ Diversas de las reflexiones de esta nota ya fueron en parte publicadas en Salazar, Ugarte, Pedro, “Senado omiso e impotente”, *El Financiero*, 31 de enero de 2024, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/2024/01/31/senado-omiso-e-impotente/>

⁵ Artículo 99 Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

a otro después de los comicios que suelen ser eventos cargados de tensión. Así que la importancia de esa declaración de validez es indiscutible en todos los procesos de renovación en el mando presidencial, pero sobre todo en aquellos en los que los resultados electorales sean cerrados entre la primera y la segunda fuerza políticas. Basta con recordar lo que sucedió en la elección presidencial de 2006 para calibrar esta afirmación.

III. LA POSICIÓN DEL PRESIDENTE

Para colmo, el presidente de la República está jugando al aprendiz de brujo. Recordemos algunas de sus declaraciones en plena campaña electoral:

[Q]ue yo no hable nada del proceso electoral, con la amenaza de que van a levantar un listado de todas las supuestas infracciones que yo cometa para darle valor, o utilizar las infracciones en el momento de la calificación de la elección [presidencial]. Fíjense por dónde van.

Eso es lo que yo pienso que están tramando (anular la elección). Voy a darlo a conocer aquí. Bueno, ¿y mis libertades? ¿Y cuáles son sus fundamentos? Quién sabe que está opinando la gente que los trae así, tan nerviosos.

¿Van a dar un golpe de Estado técnico? ¿Van a hacer un fraude electoral desde los tribunales, desde el Poder Judicial? ¿Le van a hacer caso a Claudio X. González, a José Ramón Cossío, a Castañeda, Aguilar Camín, etcétera, etcétera, etcétera?

IV. LA OMISIÓN DEL SENADO Y SUS CONSECUENCIAS

Así que la omisión del Senado puede resultarle muy gravosa al país. La responsabilidad es directa de ese órgano legislativo, porque en su momento, de conformidad con los tiempos y procedimientos constitucionales y legales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó su trabajo y confeccionó y envió sendas ternas —una de hombres y una de mujeres— de personas aspirantes para ocupar las dos vacantes que existen en la Sala Superior. Lo mismo vale para las vacantes de las diversas salas regionales. En todos los casos, las candidaturas se encuentran definidas por la Corte y en la mesa de las personas senadoras.

El problema que enfrentamos —como ya se dijo— es jurídico y político al mismo tiempo. De hecho, se agrava si tomamos en cuenta que en artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece lo siguiente: “Para hacer la declaración de validez y de Presidenta o Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes”. O sea que, aunque la sala puede sesionar incompleta (incluso con cuatro de sus integrantes), no puede calificar la elección presidencial con su actual integración mermada.

Es verdad, como se ha dicho desde el oficialismo para atenuar la irresponsabilidad, que la propia ley contempla una puerta de salida para este inusitado entuerto:

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado o magistrada (...); mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el magistrado o la magistrada de Sala Regional con mayor antigüedad, o, en su caso, de mayor edad, si existen asuntos de urgente atención.⁶

Es de suponerse que cuando se redactó ese artículo nadie estaba pensando en que el Senado de la República incumpliría con su responsabilidad constitucional y claudicaría de su potestad decisoria, pero la disposición sirve para sortear esta coyuntura inusitada. Para activarla, la presidenta de la Sala Superior “formulará el requerimiento y la propuesta correspondientes, mismos que someterá a la decisión del Pleno de la propia Sala”.⁷

V. DOS REFLEXIONES Y UNA DUDA

Cierro con un par de reflexiones y una duda legítima. Reflexión primera. En su omisión, el Senado cede su poder de decisión a tres personas magistradas. Lo que no han decidido dos terceras partes de las personas senadoras lo tendrán que hacer, por mayoría, las cinco magistraturas en funciones. Ello por lo pronto para el caso de una magistratura de la Sala

⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>

⁷ *Idem.*

Superior del TEPJF. Serán éstas las que determinarán quién será la persona magistrada de una sala regional que participará en la delicada tarea de calificar la elección presidencial. Así que el Senado, en su irresponsabilidad, está madurando su impotencia.

Segunda reflexión. Dado que la ley no es clara, las magistraturas electorales deberán interpretarla. Al hacerlo, podrán ejercer el poder que el Senado les está obsequiando. Cinco jueces electorales —en realidad bastarán sólo tres de sus votos— determinarán quién ocupará la silla vacante que debe ocuparse para atender el “asunto de atención urgente”, consistente en declarar la validez o nulidad de la elección presidencial. Sus opciones están legalmente restringidas, pero existen. Deberán decir si será la magistratura regional con mayor antigüedad o la de mayor edad. Para colmo del absurdo y confirmación del fracaso del Senado, todo indica que el nombre ya está en una de las ternas —la de mujeres, porque ahí están las dos decanas— que confeccionó la Corte y que el Senado rehúsa votar.

Comparto una duda importante: ¿cuándo debe la presidenta de la Sala Superior proponer a sus colegas el nombre de la magistratura regional que completará el *quórum* de seis integrantes necesario para calificar la elección presidencial?

Existen, al menos, dos posibles respuestas. La primera sería que la sexta silla sólo debe ocuparse el día en el que la Sala Superior sesione para votar la calificación presidencial. La segunda sostiene que para calificar la elección de presidenta o presidente de nuestro país, la sexta magistratura debe conocer, opinar y votar todos los actos previos que irán validando —o, en su defecto, configurando la nulidad— de la elección. Me inclino por la segunda, porque: ¿de qué otra manera la sexta magistratura podría validar o anular un acto jurídico que se va construyendo por actos jurídicos previos si no es conociendo y decidiendo sobre cada uno de ellos?

VI. UNA CONCLUSIÓN Y UN APUNTE FINAL

Concluyo. El Senado de la República es una institución del Estado mexicano que está poniendo en jaque al Estado mexicano. A eso es a lo que Ernesto Garzón Valdés llamaba “instituciones suicidas”. O quizá en el caso concreto, dados los efectos potenciales de la omisión senatorial, sea más

preciso hablar de “instituciones fraticidas” (porque el órgano Legislativo no moriría solo; el derrumbe institucional sería mayúsculo).

Apunte final. De llevarse a cabo una reforma electoral en el futuro reciente, urge modificar la fórmula de designación de las magistraturas electorales nacionales en las siguientes direcciones:

- a) Establecer un mecanismo de salida ante las encerronas de la política o la irresponsabilidad de las personas políticas como la que ahora enfrentamos. Puede explorarse el regreso de la propuesta a la SCJN para que ésta designe o, como en el caso del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contemple un mecanismo de designación mediante sorteo ante el inmovilismo o la falta de acuerdos.
- b) Sustraer al Senado la facultad de designar a las personas magistradas de los tribunales de las entidades federativas. La fórmula vigente es una afrenta al federalismo, y, como estamos viendo, puede poner en riesgo la estabilidad de los procesos electorales locales.

Bibliografía

Opinión técnica del Plan C: un análisis colectivo de la tercera iniciativa presidencial de reforma en materia electoral

- ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro, y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México*, 4a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, TEPJE, 2008.
- EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús; SALAZAR, Pedro, y VALADÉS, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador”, 9 de mayo de 2023, disponible en: <https://bit.ly/4c7LH4O>.
- MARTÍN REYES, Javier, “Plan C: purgar, capturar y obradorizar el Poder Judicial”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 6 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial.

MARTÍN REYES, JAVIER, “La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del «Plan C»”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús; SALAZAR, Pedro, y VALADÉS, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el Presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>

MARTÍN REYES, JAVIER, y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf>

MARTÍN REYES, JAVIER, y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “La iniciativa presidencial de reforma electoral: breve radiografía del «Plan C»”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús; SALAZAR, Pedro, y VALADÉS, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el Presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/40.pdf>

MARTÍN REYES, JAVIER, y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte”, *Justicia electoral en movimiento*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-TEPJJF-EJE, 2023.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.

Los distintos caminos de la nueva iniciativa de reforma constitucional en materia electoral: rutas de lectura

CÁMARA DE Diputados, “Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, *Gaceta Parlamentaria*, LXV Legislatura, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2024/feb/20240205.html>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM),
disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

MARTÍN REYES, JAVIER, y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2023, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf>

La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México

AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, FCE-Colegio de México, 2010.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Diario Oficial de la Federación, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de diciembre de 1986, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4822294&fecha=15/12/1986&cod_diario=207571

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de septiembre de 1993, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4780392&fecha=03/09/1993&cod_diario=205842

Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre

- de 1977, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod-nota=4664439&fecha=06/12/1977&cod_diario=200915
- Diario Oficial de la Federación, Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 22 de junio de 1963, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203752&pagina=1&seccion=0
- Diario Oficial de la Federación, Ley Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 07 de enero de 1946, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4564760&fecha=07/01/1946&cod_diario=195324
- DUVERGUER, Mauricio, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.
- EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.
- EXPANSIÓN, “Crece la población en México en 1.809.962 personas”, Datos macro, s/f, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/mexico?anio=1977>
- INEGI, “Población”, *Demografía y Sociedad*, INEGI, s/f, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructural/>
- MURAYAMA RENDÓN, Ciro, “La captura de del congreso por Morena”, *Nexos*, México, 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partido*, España, Alianza Editorial, 1976.
- TAAGEPERA, Rein, “The size of national assemblies”, *Social Science Research*, Estados Unidos, vol. 1, núm. 4, 1972.

*Dinero y competencia política:
una tramposa propuesta*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

*Menos ruido y más nueces: la fiscalización
en la próxima reforma electoral*

BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro, y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México*, 4a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

CASAS-ZAMORA, Kevin, y ZOVATTO, Daniel, “The Cost of Democracy: Campaign Finance Regulation in Latin America”, *Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings*, 2015, disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto.pdf>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

FALGUERA, Elin; JONES, Samuel, y OHMAN, Magus, *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, IDEA Internacional-TEPJE, 2016

MARVÁN LABORDE, María y SAAVEDRA HERERRA, Camilo, “V. El sistema nacional electoral”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y SALAZAR, Pedro (coords.), *Los sistemas constitucionales: diseño, funciones y resultados. Los dilemas del federalismo mexicano en la construcción de políticas públicas*,

México, Mexicanos Contra la Corrupción, 2024, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/los-sistemas-constitucionales-los-dilemas-del-federalismo-mexicano-en-la-construccion-de-politicas-publicas/>

NORRIS, Pippa, y VAN ES, Andrea Abel, “Introduction: Understanding Political Finance Reform”, en NORRIS, Pippa, y VAN ES, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

NORRIS, Pippa, “Does Regulation Work?”, en NORRIS, Pippa y VAN ES, Andrea Abel (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en GUILLÉN, Diana; MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro y TEJERA GAONA, Héctor (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “Una nulidad que no fue. Reflexiones sobre fiscalización y justicia electoral a propósito del rebase efímero de la campaña de Miguel Riquelme a la gubernatura de Coahuila”, en GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM-CIDE, 2021.

VAN ES, Andrea Abel, “Why Regulate Political Finance?”, en NORRIS, Pippa y ABEL VAN ES, Andrea (eds.), *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Modelo de comunicación política

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

INSTITUTO NACIONAL Electoral, *Numeralia del proceso electoral federal y local 2023-2024*, marzo de 2024, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153578/Numeralia-PEF-2023-2024.pdf>

Capacitación electoral

CARDIEL SOTO, Roberto, “Capacitación electoral e integración de casillas”, *Nexos*, Ciudad de México, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/capacitacion-electoral-e-integracion-de-casillas-retos-y-riesgos-en-2024/>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral

141

Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte

CÁMARA DE DIPUTADOS, “Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, *Gaceta Parlamentaria*, LXV Legislatura, 5 de febrero, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2024/feb/20240205.html>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

DRISCOLL, Amanda y NELSON, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y Gobierno*, núm. 1, vol. XXVI, 2019, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372019000100041&script=sci_abstract

- LATINOBARÓMETRO, “Informe 2023. La recesión democrática de América Latina”, 2023, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- MARTÍN REYES, JAVIER, “Plan C: purgar, capturar y obradorizar el poder judicial”, *Nexos*, 6 de febrero 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial
- MOLINA, FERNANDO, “Bolivia, arrepentida de la elección por voto de los magistrados del Poder Judicial”, *El País*, 26 de mayo 2024, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-05-27/bolivia-arrepentida-de-la-eleccion-por-voto-de-los-magistrados-del-poder-judicial.html>
- PÁSARA, LUIS, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Washington, Due Process of Law Foundation, 2014, https://www.dplf.org/sites/default/files/informe_dplf_elecciones_judiciales.pdf
- PÁSARA, LUIS, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, Due Process of Law Foundation, 2018, disponible en: <https://www.dplf.org/es/resources/elecciones-judiciales-en-bolivia-aprendimos-la-leccion>
- SALMORÁN VILLAR, GUADALUPE, “Elección (im)popular de jueces”, *El Universal*, columna del Observatorio de Reformas Políticas, 21 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-de-reformas-politicas-en-america-latina/eleccion-impopular-de-jueces/>

La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales

- EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral
- HERNÁNDEZ CRUZ, ARMANDO, “Los organismos electorales locales después de la reforma de 2014”, en MIRÓN, ROSA MARÍA, *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, UNAM-FCPyS-TEDF-IEDF, La Biblioteca, 2016.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Elecciones 2024*, 2024, disponible en:
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>

LOZA, Nicolás y MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México, Flacso, 2016.

LOZA, Nicolás y MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 4, 2013.

MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, “Estudio introductorio: una reforma electoral en medio de la incertidumbre”, en MARTÍN REYES, Javier, y MARVÁN LABORDE, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral del 2023 a examen*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional 64, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://bit.ly/3RuLqLf>

RAMÍREZ HÖHNE, Paula, “¿Adiós a las elecciones auténticas?”, en MARTÍN REYES, Javier, y MARVÁN LABORDE, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral del 2023 a examen*, Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional 64, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://bit.ly/3RuLqLf>

TRONCO PAGANELLI, José del, “La democracia mexicana a nivel subnacional. De la deshegemonización al patrimonialismo”, *Frontera Norte*, vol. 30, núm. 60, 2018, disponible en: <https://doi.org/10.17428/rfn.v30i60.1904>

Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, https://bit.ly/PlanC_Electoral.

FUJIWARA, Thomas, “Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil”, *Econometrica*, vol. 83, núm. 2, 2015.

- HTUN, Mala, "Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups", *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 3, 2004.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Aprueba INE criterios de paridad para Gubernaturas", *Central Electoral*, núm. 342, publicada el 6 de noviembre de 2020, disponible en: <https://centraelectoral.ine.mx/2020/11/06/aprueba-ine-criterios-de-paridad-para-gubernaturas/>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG299/2018, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputadas y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2017-2018, 2018, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95612>
- NORRIS, Pippa, *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- REYNOLDS, Andrew, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Londres, Minority Rights Group International, 2006.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-REC-7/2018, Recurrente: Eva Avilés, Álvarez y otras mujeres, Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara, 31 de enero de 2018, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2017-11-03/sup-rec-7-2018.pdf>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-REC-046/2015, Recurrente: Partido Social Demócrata de Morelos, Autoridad responsable: Sala Regional Distrito Federal, 13 de marzo de 2015, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutorialsentencias/SUP-REC-0046-2015.pdf
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-REC-1414/2021, SUPREC-1415/2021, SUP-REC-1416/2021, SUP-REC-1417/2021, SUP-REC-1418/2021, SUPREC-1419/2021, SUP-REC-1420/2021 Y SUP-REC-1421/2021 acumulados, Recurrentes: Leticia Castillo López, Karla Anais Pizarro Armendáriz, Dania Rodríguez López y Narda Sofía Galán Castillo, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 29 de agosto de

2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutorial/sentencias/SUP-REC-1414-2021.pdf

TESTER, Frank James *et al.*, “With an ear to the ground: The CCF/NDP and aboriginal policy in Canada, 1926–1993”, *Journal of Canadian Studies*, vol. 34, 1999.

TRIPP, Aili Mari y KANG, Alice, “The global impact of quotas: On the fast track to increased female legislative representation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 3, 2008.

VASSIL, Kristjan *et al.*, “The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015”, *Government Information Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 2016.

El servicio profesional electoral: la columna vertebral del INE

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Catálogo de cargos y puestos del servicio profesional electoral nacional*, 2020, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2024/05/DESPEN_catalogo_cyp_spen_2020.pdf

MURAYAMA RENDÓN, Ciro, “La estructura territorial del INE, ¿en el aire?”, *Voz y Voto*, núm. 353, julio, 2022.

Imparcialidad de actores gubernamentales

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 2006, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, 2014, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JRC-196/2001, Actor: Partido Acción Nacional, Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 08 de octubre de 2001.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 Y SUP-JRC-233/2003, acumulados. Actor: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido de la Revolución Institucional, Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima, 29 de octubre de 2003.

ZOVATTO, Daniel y ÁVILA ORTIZ, Raúl, “México, Principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Estudio sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2009.

Los irreductibles de la justicia electoral. Diagnóstico

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMIME.pdf>

Las omisiones del Senado de la República

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2021, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, “Ni de más, ni de menos; Tribunales electorales completos”, *Milenio*, 16 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/reyes-rodriguez-mondragon/columna-reyes-rodriguez-mondragon/ni-de-mas-ni-de-menos-tribunales-electorales-completos>

SALAZAR, Pedro, “Senado omiso e impotente”, *El Financiero*, 31 de enero de 2024, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pedro-salazar/2024/01/31/senado-omiso-e-impotentel>

La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 4 de octubre de 2024 en los talleres de Compañía Editorial Ultra, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* en 10, 12, 13 y 14 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).



LA PRESENTE OBRA es una revisión de la iniciativa de reforma constitucional presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024. En ella se analizan los principales aspectos de la iniciativa y las posibles consecuencias que su aprobación podría traer al sistema político mexicano.

A través de estudios técnicos y académicos, el volumen examina el contenido de los cambios propuestos y evalúa su impacto en la estructura y funcionamiento del sistema electoral mexicano. El libro reúne las perspectivas de diversos expertos en derecho electoral, con el objetivo de proporcionar una comprensión profunda y crítica de la reforma, así como de alentar un debate informado que contribuya a la consolidación democrática del país.

