

## XV. PARTIDOS POLÍTICOS: PROBLEMAS, REFORMAS Y PENDIENTES<sup>1</sup>

Flavia FREIDENBERG<sup>2</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son actores claves para que un sistema político pueda ser definido como democrático.<sup>3</sup> Precisamente, el modo en que se compiten, que cooperan entre ellos, se organizan, gobiernan o toman decisiones da información importante sobre las propiedades que configuran y definen a un sistema político. De ahí que analizar el modo en que se configura la estructura y la dinámica de la competencia de su sistema de partidos<sup>4</sup> de cuenta de la vigencia -o no- de la democracia.<sup>5</sup> Los partidos, en tanto grupos políticos que luchan por ganar

---

<sup>1</sup> Nota Técnica elaborada durante diciembre de 2022 y enero de 2023 y entregada para su revisión el 16 de enero de 2023.

<sup>2</sup> Flavia Freidenberg es investigadora Titular "C" del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Coordinadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>

<sup>3</sup>Schattschneider, Elmer E, *Party Government*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1942. [*Régimen de Partidos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964 p.1.]; Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 1992, Madrid, Alianza; Caramani, Daniele, "Party Systems", en Daniele Caramani, (Eds), *Comparative Politics*, Oxford University Press, pp. 319-347, 2008.

<sup>4</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos...Op. Cit.*; Mair, Peter, "Party Systems and Structures of Competition", en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris. Eds., *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1996, pp. 83-106; Caramani, Daniele, "Party Systems...Op.Cit.

<sup>5</sup> La "estructura de la competencia" es el corazón del sistema de partidos y se entiende como el escenario en el que se dan las interacciones entre las unidades partidistas. También se puede pensar en esa estructura como el formato de la competencia (Sartori, Giovanni, *Partidos...Op. Cit*) o como la "morfología" del sistema de partidos (Caramani, Daniele, "Party Systems...Op.Cit. 327). Los dos elementos que permiten determinar cómo es el formato de la competencia son: el número de unidades que compiten y el tamaño de esas unidades. Estas dos dimensiones, número y tamaño, pueden observarse en diversos escenarios: en el electoral (medido por el número de votos que recibe un partido) o en el institucional (medido por el número de escaños/cargos de representación que consigue un partido) (Freidenberg, Flavia, Ed., *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.). La "dinámica de la competencia" es el resultado de esas interacciones competitivas y permite observar también las estrategias, las posiciones programáticas y actitudinales y la capacidad de cooperar (o no) de los actores que compiten y los resultados de esos esfuerzos sobre otros elementos del sistema político (Ware, Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo, 2004; Mair, Peter, "Party Systems...Op. Cit). La dinámica del sistema de partidos puede asemejarse en diferentes dimensiones al modo en que los consumidores y los empresarios se comportan en el mercado económico (Downs, Anthony, "Teoría económica de la acción política", en Albert Battle. ed. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1992).

elecciones y hacer que sus miembros accedan a las instituciones del sistema político<sup>6</sup>, son fundamentales para la vida democrática.

Si bien los partidos operan en una amplia variedad de entornos políticos, sus decisiones, prácticas de reclutamiento y selección de candidaturas, anidadas dentro de ciertas restricciones institucionales y estructuras de oportunidad, son en gran medida un asunto privado: los partidos suelen tener un gran margen de maniobra para diseñar estos procesos internos y sus decisiones<sup>7</sup> y el resultado generado es producto de una combinación de elementos que tienen que ver con reglas formales (legales externas e internas que fijan los criterios de selección y mecanismos de toma de decisiones) y un gran componente de prácticas informales.<sup>8 9</sup>

En ese sentido, la democracia no supone una exigencia específica respecto al funcionamiento interno de los partidos -aunque sea idealmente deseable-, de ahí que puedan convivir partidos oligárquicos con otros internamente más pluralistas, inclusivos y transparentes.<sup>10</sup> Las exigencias democráticas son hacia lo externo como una condición necesaria respecto al modo en que funciona el sistema político, así se garantiza el pluralismo y se facilita la cooperación y la competencia intrapartidaria.

Dado que son sujetos de ser normados y condicionados por las reglas del juego legales del sistema político, las normas tienen impacto directo sobre el modo

---

<sup>6</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos...Op. Cit.* P. 90.

<sup>7</sup> Rahat, Gideon y Reuven Hazan, "Candidate Selection Methods: An analytical framework", *Party Politics* 7 (3), 2001, pp. 297-32; Katz, Richard, "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy", *Party Politics*, 3, 2001, pp. 277-296.

<sup>8</sup> Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez, Eds., *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático en América Latina*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Distrito Federal- FCPyS, UNAM- Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2009.

<sup>9</sup> También las organizaciones partidistas nominan a quienes ejercerán las candidaturas y el electorado elige quién trabajará en su nombre tras las elecciones y ese personal cambia cada vez que hay alternancia en el gobierno o una crisis interna de la coalición que ejerce el poder y supone el control de un conjunto de recursos que generan influencia y poder (Katz, Richard, "The Problem...Op.Cit.;" Panebianco, Angelo, *Modelos de partidos*, Madrid, Alianza, 1982). Esta es la función más importante de un partido (Schattschneider, Elmer E, *Party...Op.Cit.* p.89) y la que supone más conflictos y lucha por el poder.

<sup>10</sup> Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez, Eds., *Selección de candidatos...Op.Cit.*; Freidenberg, Flavia, Voz "Democracia Interna en los partidos políticos", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, Eds., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Segunda Edición, México y San José, Fondo de Cultura Económica- Instituto Interamericano de Derechos Humanos- IFE- IDEA International, Cap. XXV, 2007. 627-678.

en que funcionan los partidos.<sup>11</sup> Se puede cambiar el entorno en el que compiten los partidos modificando las reglas de juego o por el cambio en la orientación del voto de los electorales que marcan el escenario competitivo, pero también se pueden cambiar las prácticas internas sin necesidad de cambios institucionales, sólo por el hecho de contar con voluntad política por parte de los miembros de los partidos. El diseño y rediseño de las reglas electorales puede ser un instrumento para incidir en los procesos de toma de decisiones, haciéndolos más pluralistas, profesionales o modernos o, por el contrario, pueden ser una oportunidad para ralentizar cambios o dificultar procesos de democratización.

El objetivo de este informe técnico es evaluar algunos elementos del proceso de reforma político electoral impulsado por el Gobierno Federal liderado por Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena durante los últimos meses de 2022. En particular se trata de identificar elementos positivos y negativos en materia de las propuestas de reforma orientadas a cambiar las reglas que regulan los partidos políticos. A los efectos de este estudio -no exhaustivo- se han identificado cinco ámbitos de cambios que afectan directamente a la vida partidista: a) sobre la creación y supervivencia de los partidos; b) sobre la autonomía organizativa de los partidos respecto a su vida interna; c) sobre la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y autorizar o no la transferencia de votos entre partidos; d) sobre el cambio en los criterios de las sanciones en los registros de las candidaturas y e) sobre el modo de retener el dinero público que los partidos no llegan a gastar en un año fiscal y la posibilidad de trasladarlo al ejercicio fiscal siguiente, lo que está relacionado con el financiamiento público y la fiscalización de los recursos.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Freidenberg, Flavia, Voz "Democracia...*Op.Cit.*

<sup>12</sup> Esta sistematización no es exhaustiva dado que no incluye todas las propuestas de reforma relacionadas con los partidos políticos, sino que está concentrada en algunas de las mismas. Otros temas de reformas vinculadas a los partidos que son importantes y que no se están incluyendo tienen que ver con el acceso a la representación política; las medidas de acción afirmativa y la exigencia de la paridad en el registro de candidaturas; los mecanismos de asignación de escaños y los topes en la representación; el acceso a los partidos políticos a la información pública que generen los organismos electorales; sobre el modelo de comunicación política; sobre topes de gastos de entre otros.

La estructura del texto tiene cinco partes. Primero, se analiza la evolución de los cambios político-institucionales con relación a los partidos y los sistemas de partidos en México. Segundo, se describen las bases legales y constitucionales de la regulación de los partidos a nivel federal. Tercero, se identifican los diferentes ámbitos donde se han impulsado propuestas de reformas en relación a los partidos y el sistema de partidos. Cuarto, se evalúan las propuestas realizadas y se señalan algunos elementos positivos y otros negativos con relación a las mismas.

## II. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LOS CAMBIOS POLÍTICOS, INSTITUCIONALES Y ELECTORALES

El sistema de partidos mexicano ha estado históricamente enmarcado en la dinámica de un presidencialismo fuerte, que ha inhibido la institucionalización democrática y que ha dependido fundamentalmente de la presencia de un partido hegemónico que distorsione la dinámica de la competencia pluralista. El sistema de partidos hegemónico -que ha caracterizado gran parte de la política del siglo XX- ha estado caracterizado por los siguientes elementos<sup>13</sup>: a) un partido muy fuerte (Partido Revolucionario Institucional -PRI-); b) con partidos satélites, minoritarios y muy débiles (que han ido cambiando a lo largo el tiempo); c) con reglas de competencia –escritas y no escritas- que favorecían al partido hegemónico; d) una base social leal al partido hegemónico y, finalmente, una férrea disciplina por parte de los dirigentes del partido que evitaban que las decisiones verticales condujeran a fraccionamientos internos.

Durante décadas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de controlar directa o indirectamente la organización electoral y gubernamental, tenía

---

<sup>13</sup> Langston, Joy, *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*, Oxford, Oxford University Press, 2017; Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos mexicano: ¿Una Historia sin fin?” en Freidenberg, Flavia. eds., *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016; Freidenberg, Flavia y Aparicio, Javier, “México 2015: Entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 36 (1), 2016, p. 219-238; Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, “Desarrollo nacional, cambios de gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe”, en Ludolfo Paramio, Manuel Alcántara Sáez, Flavia Freidenberg y José Déniz, *Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina*, Volumen VI 1980-2006, Madrid, Editorial Síntesis, 2006, pp.309-434.

la posibilidad de poner trabas y dificultades a las organizaciones opositoras<sup>14</sup>. Este formato de sistema de partidos -que se mantuvo más o menos inalterable durante gran parte de la historia del país- lo ha convertido en un interesante laboratorio, que además ha experimentado fuertes cambios a raíz de una serie de reformas electorales que han impactado sobre los incentivos, las decisiones y las prácticas partidistas, así como también, de manera más reciente, por modificaciones en las orientaciones de voto del electorado que consiguieron transformar el sistema de partidos.<sup>15</sup>

Diversos trabajos<sup>16</sup> han descrito esa relación entre estas variables institucionales y sus efectos sobre los partidos y sobre la competencia del sistema de partidos. En las últimas décadas, se han generado cambios hacia una mayor competitividad entre los partidos;<sup>17</sup> un mayor pluralismo político<sup>18</sup> y un mayor nivel de inclusión de género en la representación política.<sup>19</sup> Asimismo, el sistema evolucionó desde una organización partidista que se veía beneficiada por el Estado en términos de privilegios y recursos y tenía capacidad para controlar el acceso y el ejercicio de la representación política, a otro sistema más plural y competitivo.<sup>20</sup>

Las reformas electorales realizadas fueron “des-hegemonizando” y liberalizando la competencia, configurando un “sistema de pluralismo limitado” a

---

<sup>14</sup> Langston, Joy, *Democratization...Op.Cit.*; Alarcón Olgún, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...Op.Cit.”; Greene, Kenneth, *Why Dominant Party Loose. Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Magaloni, Beatriz, *Voting to Autocracy Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

<sup>15</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto. Cambio electoral y sistemas de partidos a nivel federal en México en 2018”. *Política y gobierno*, vol. 27 (2) (II semestre), 2020, pp. 1-22.

<sup>16</sup> Méndez de Hoyos, Irma, “Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997”, *Política y gobierno*, Vol. X (1): 139-182, 2003; Merino, Mauricio. *La transición votada*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>17</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto...Op.Cit.”; Alarcón Olgún, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...Op.Cit.”

<sup>18</sup> *Idem*; Alarcón Olgún, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...Op.Cit.”; Greene, Kenneth, *Why...Op.Cit.*; Magaloni, Beatriz, *Voting to...Op.Cit.*

<sup>19</sup> Freidenberg, Flavia y Karolina Mónica Gilas, ¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina” *Política y Sociedad*, vol. 59, 1, 2022, <https://doi.org/10.5209/poso.77802>; Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas, “Justicia electoral y Representación Política de las Mujeres en México”. *Revista Estudios Políticos*, España, vol. 191 (enero/marzo), 2022, pp. 109-148.

<sup>20</sup> Magaloni, Beatriz, *Voting to...Op.Cit.*; Merino, Mauricio. *La transición votada...Op.Cit.*

nivel federal<sup>21</sup>, con múltiples escenarios de competencia a nivel subnacional y local<sup>22</sup>, dando cuenta de fuertes legados autoritarios que condicionan la dinámica del sistema de partidos<sup>23</sup> En la elección presidencial, a pesar de la competencia de diversos partidos (PRI, PAN, PRD y otros pequeños), sólo dos organizaciones partidistas consiguieron que su candidato ocupara el sillón presidencial: el PRI (1934-1994 y en 2012) y el PAN (2000 y 2006), con la consecuente derrota de las fuerzas de izquierda (PRD) en cada uno de sus intentos por ganar la elección.

Un elemento importante para señalar tiene que ver con el origen no institucional de los cambios en la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos tras la elección de 2018. Con las mismas reglas de juego con las que se había competido en elecciones anteriores, el resultado de 2018 evidenció la masiva reorientación del electorado, generando un “tsunami” en la distribución de poder del sistema político mexicano.<sup>24</sup> Estos cambios tuvieron su correlato en la configuración de fuerzas del sistema de partidos. México experimentó un cambio dramático de los apoyos electorales que históricamente habían recibido los partidos tradicionales, es decir, los partidos que habían competido en el sistema desde el proceso de liberalización política.<sup>25</sup>

La elección de 2018 evidenció la manera en que el comportamiento político de los individuos puede cambiar las características del sistema de partidos -sin necesidad de reformas electorales-.<sup>26</sup> Los comicios, llevados a cabo en plena crisis

---

<sup>21</sup> Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos...*Op.Cit.*

<sup>22</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto...*Op.Cit.*

<sup>23</sup> Greene, Kenneth y Sánchez-Talanquer, Mariano, “Authoritarian Legacies and Parties System Stability in Mexico”, In Mainwaring, Scott (Eds.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay and Collapse*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 201-226.

<sup>24</sup> Garrido de Sierra, Sebastián y Flavia Freidenberg. “El poder del voto...*Op.Cit.*

<sup>25</sup> La elección supuso cambios en la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos mexicano a nivel federal. Con relación a la estructura de la competencia, los cambios se han dado en la orientación de voto (dando la fuerza a un partido -MORENA-, haciendo que el Ejecutivo cuente con el apoyo mayoritario en el Congreso, que además ganó en todas las unidades geográficas -casillas, secciones, distritos, estados). Las transformaciones también se evidencian en la reducción de la fragmentación de la oferta partidista (con la disminución del Número Efectivo de Partidos) y el incremento en el nivel de nacionalización de MORENA. Los cambios también han tenido su correlato en la dinámica de la competencia, es decir, en las interacciones entre los partidos. La reorientación de los apoyos en torno a MORENA ha transformado la dinámica de cooperación entre Ejecutivo-Legislativo generando el primer gobierno unificado desde 1994 y regresando a la vieja dinámica de “gobierno de partido” (*party government*) *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem*



de representación política y de desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos y la política tradicional,<sup>27</sup> evidenciaron una vez más que -a pesar de esa crisis- el electorado continuó eligiendo partidos (en este caso, un movimiento con discurso anti política tradicional creado en 2011).

Estas transformaciones dieron cuenta de que las etiquetas partidistas siguen siendo protagonistas de la política latinoamericana a pesar de las crisis políticas, sociales y económicas,<sup>28</sup> pero no escondieron los problemas y desafíos que aún enfrentan los partidos mexicanos en materia de democracia interna, poca transparencia, uso de redes informales, distribución inequitativa de los recursos, alta patriarcalización -que reproducen reglas y prácticas de desigualdad de género-, descoordinación territorial, baja nacionalización y criterios no meritocráticos al momento de definir las candidaturas.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

La vida partidista está condicionada por las reglas legales que generan constricciones sobre las decisiones que se toman. En México, la regulación de los partidos políticos se encuentra en la actualidad en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que es la que establece las reglas generales a las que deben sujetarse; comprende los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de su militancia, el procedimiento para su constitución y para la obtención de su registro, hasta el procedimiento por el cual se pierde el registro y se pueden aliar (y/o cooperar) con otras organizaciones de partidos.

---

<sup>27</sup> La desconfianza hacia el gobierno y los partidos políticos era muy alta en México en 2018. Según los datos de Latinobarómetro (2018), solo el 11 por ciento de los mexicanos confiaban en los partidos políticos, mientras que el 16 por ciento tenía confianza en el gobierno. En 2006, la confianza había registrado niveles cercanos al 30 por ciento para los partidos y 47 por ciento para el gobierno, según los datos existentes del mismo Latinobarómetro, lo que da cuenta de la creciente desconfianza política de los últimos años. Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro, 2018. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1> ; Robles, Edwin Atilano y Benton, Allyson Lucinda, "México 2017: El gobierno en desventaja rumbo al 2018", *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 38 (2), 2018, pp. 303-333; Cantú, Francisco y Verónica Hoyo. "México 2016: El declive de la confianza institucional", *Revista de Ciencia Política*, Santiago, 37 (2), 2017, pp.493-518.

<sup>28</sup> Freidenberg, Flavia, Ed., *Los sistemas de partidos...Op. Cit.*

La arquitectura partidario-electoral se ha encontrado regulada en diferentes ordenamientos legales como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) (1977-1986), el Código Federal Electoral (1986-1990), el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990 a 2014), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) (2014 a la actualidad), la Ley General de Partidos Políticos (2014 a la actualidad) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Históricamente, el marco regulatorio de la vida partidista ha experimentado cambios, lo que a su vez ha generado transformaciones del sistema de partidos mexicano. A lo largo de las últimas décadas, México ha tenido ocho grandes reformas electorales: las de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, la de 2007-2008 y la de 2014, muchas de las cuales afectaron la vida de los partidos políticos. En 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996, el sistema electoral mexicano experimentó procesos de reformas que transformaron sustancialmente las instituciones y los procedimientos electorales. El propósito central fue construir mecanismos eficientes para erradicar el discurso del fraude y la desconfianza en las autoridades y los resultados electorales. Es más, entre 1985 y 1997, cada una de las convocatorias a elecciones legislativas fueron realizadas bajo un diferente sistema electoral.<sup>29</sup>

Los cambios legales han impactado -entre otros puntos- sobre los requisitos de creación y supervivencia de los partidos, el nivel de pluralismo, el acceso a la representación, la competencia y competitividad del sistema, la posibilidad de cooperación con otras organizaciones y la vida interna de los partidos. Es más, hasta 2012, antes de la reforma constitucional que permitió las candidaturas no partidarias, los partidos políticos eran el único mecanismo que poseía la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos de votar y ser votados<sup>30</sup> y ostentaban el monopolio de la presentación de candidaturas para la representación política.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey. "Reforming Electoral Systems in Mexico", en Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg, Eds., *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, New York, Oxford University Press, 2001, pp. 209-231; Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, "El sistema de partidos...*Op.Cit.*

<sup>30</sup> Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, "El sistema de partidos...*Op.Cit.* p.35

<sup>31</sup> Merino, Mauricio. *La transición votada...Op.Cit.*



Revisar las diversas regulaciones que se han realizado sobre la vida partidaria contribuye a entender el escenario normativo actual y, de ese modo, contar con más herramientas que permitan evaluar posibles reformas. La reforma constitucional de 1977 fue fundamental al incorporar al artículo 41 la justificación del papel político de los partidos. Se les declaró como «entidades de interés público», cuya finalidad consistía en «promover la participación del pueblo en la vida democrática», contribuyendo a «la integración de la representación nacional» y a hacer posible, en tanto que organizaciones de ciudadanos, su acceso al poder.<sup>32</sup> Bajo estos términos, los partidos contaban con personalidad jurídica, patrimonio propio, tenían como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de las instituciones. En ese escenario, la Constitución garantizó desde ese año la autonomía organizativa y decisional de los partidos. Esto no es una cuestión menor, dada la naturaleza “cooptacionista” histórica del régimen político mexicano.

La reforma electoral de ese año estableció, a través de lo que en ese momento era la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), el mecanismo de representación política al que debían atender los partidos políticos. Con estos cambios normativos se estableció un sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados y Diputadas, que se componía de trescientos miembros elegidos en circunscripciones uninominales (distritos de mayoría), así como por cien diputaciones de representación proporcional, elegidas en circunscripciones plurinominales, cuyo número oscilaba entre uno y cinco según lo decidiera la Comisión Federal Electoral, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas de sus candidaturas.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> En la LGPP, en el Artículo 3. 1 se sostiene que: “Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.” Ley General de Partidos Políticos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

<sup>33</sup> Las reformas de febrero de 1987 y octubre de 1989 mantuvieron el sistema electoral mixto, ampliándose a doscientos el número de escaños de representación proporcional y regulando el funcionamiento de los partidos.

También existía una barrera para impedir la participación dentro del sistema proporcional al partido mayoritario o a aquellos otros que alcanzaran un resultado por el que pudiera tener hasta sesenta o más diputados de mayoría. Asimismo, existía un umbral para acceder al sistema de representación proporcional, que se establecía en la obtención de un mínimo del 45% de la elección nacional. Finalmente, se creaba una barrera de acceso de las candidaturas a los escaños, distribuibles de acuerdo con el principio de representación proporcional, en el sentido de que dos o más partidos con derecho a participar bajo este principio obtuvieran en su conjunto noventa o más escaños de mayoría, en cuyo caso sólo se asignaría el 50% de los escaños.<sup>34</sup>

Otra reforma importante en materia de la regulación de los partidos fue la que se llevó a cabo al Código Federal Electoral en 1987, cuando se estableció la financiación pública conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos, obligando a los partidos a justificar anualmente, ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el empleo de dicha financiación. Igualmente se refería a facilidades de propaganda en los medios de radio y televisión y, por último, a la eliminación de obstáculos para la formación de coaliciones electorales.<sup>35</sup> Todos ellos fueron los primeros pasos de un proceso de reforma que continuó la década siguiente en lo relativo a la existencia de un mayor control de constitucionalidad de los actos de la autoridad electoral, en la autonomía total de los órganos electorales con respecto a la participación del gobierno, en la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal y en mejoras en las condiciones de la competencia electoral (recursos, tiempos de campaña, papeletas y listas nominales para votar con fotografías).

Tras las elecciones críticas de julio de 1988 se dio una nueva etapa de reforma electoral,<sup>36</sup> en la que mediante un pacto en octubre de 1989 entre el PRI y el PAN se aprobaron modificaciones importantes como la creación de un nuevo

---

<sup>34</sup> Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, "Desarrollo nacional...*Op. Cit.*

<sup>35</sup> En este año se consagró por vez primera en la ley el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público de manera permanente. La reforma constitucional de 1996 estableció que el financiamiento público debía prevalecer sobre el privado para cualquier actividad y fin de carácter partidista. De manera complementaria, a partir de 1993, se incorporó un conjunto de disposiciones para fiscalizar el origen, manejo y destino del financiamiento público y privado que reciben los partidos políticos para actividades ordinarias y para la conducción de campañas electorales.

<sup>36</sup> Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey. "Reforming Electoral...*Op. Cit.*

Tribunal Electoral Autónomo;<sup>37</sup> la participación de todos los partidos en la asignación de los escaños plurinominales, asegurando por ley, al que fuera a obtener el 35% de la votación nacional, la mayoría absoluta de la Cámara de los Diputados y Diputadas. A nivel legislativo se consolidó el sistema mixto — mayoritario y representación proporcional—, donde 300 bancas son repartidas por el sistema en que cada distrito elige un sólo miembro para el Congreso, mientras que 200 son elegidas por representación proporcional, divididas en 5 circunscripciones. Ningún partido puede poseer por sí mismo más del 60% de los escaños. También se incluyó la cláusula de gobernabilidad y de sobrerrepresentación posible de 8% entre votos y escaños a ser detentado por un partido (si se tiene 43% se premia con la acreditación de mayoría absoluta (51%).<sup>38</sup>

Las reformas electorales de 1993 y 1996 fueron negociadas bajo el supuesto de que el PRI obtendría siempre la mayoría de los votos en las circunscripciones uninominales, y una gran porción de los votos por representación proporcional. Estas reformas supusieron el más claro eslabón del proceso democratizador.<sup>39</sup> Si bien no contaron con el consenso de todos los partidos en lo relativo a la financiación pública de las actividades partidistas y en las condiciones bajo las cuales era posible conformar una alianza electoral, fue un paso adelante en diversos aspectos importantes para el pluralismo, la autonomía, la constitucionalidad de los actos de la autoridad electoral.

---

<sup>37</sup> La reforma estableció que los magistrados/das serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de los Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal y por el Registro Nacional de Ciudadanos.

<sup>38</sup> La forma de representación en el Senado mexicano ha sufrido una serie de reformas desde la década de 1980, de las cuales las más importantes tuvieron lugar en 1993 y 1996, buscando volver a la composición del cuerpo más proporcional a los votos obtenidos por los partidos de la oposición. La reforma de 1993 dio al partido que obtuviera el segundo puesto en cada entidad federativa un senador de “primera minoría”. En las de 1996, se agregaron a los 96 existentes otros 32 senadores por representación proporcional (RP) de una circunscripción nacional única: cada partido presentaría una lista cerrada de 32 senadores, los cuales serían ubicados en proporción a los porcentajes nacionales de votos. Al crecer los niveles de competencia en la cámara baja del Congreso, el Senado se volvió más importante como bastión del partido para apoyar las iniciativas presidenciales y bloquear cualquier complicación ocasionada por la oposición en la Cámara de Diputados. Desde el año 2000, cuando el PRI perdió la presidencia, el Senado se ha convertido en una fuente fundamental de poder político para el debilitado partido (Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, “Desarrollo nacional...*Op.Cit.*)

<sup>39</sup> *Idem.*

Un aspecto importante de las reformas electorales ha tenido que ver con la posibilidad de realizar alianzas entre partidos, conocidas como “convenios de coalición”. Entre 1991 y 2006 la ley electoral mexicana establecía que los votos emitidos a favor de una coalición sólo podían emitirse a favor de la coalición en su conjunto. Posteriormente, durante los cómputos los votos obtenidos por la coalición se dividían entre los partidos políticos que la integraban, con base en los porcentajes predefinidos en su convenio de coalición. Después de la reforma electoral de 2007-2008, los votos sólo podían ser emitidos y contabilizados a favor de partidos políticos. En caso de que hubiera una coalición, los votos obtenidos por los partidos que la integran se sumarían en una siguiente etapa.

La reforma electoral de 2007-2008 fue una reacción a los conflictos electorales y postelectorales de los comicios presidenciales de julio de 2006.<sup>40</sup> Esta funcionó como un correctivo de las carencias y distorsiones implícitas de las reglas existentes.<sup>41</sup> Aun cuando en la elección había una normatividad jurídica que pudo haber ayudado a “clarificar la elección, dotar al veredicto oficial de mayor credibilidad y aceptación [e incluso] invalidar la elección para repetirla [...]”<sup>42</sup>, lo sucedido dio muestras de cierta dificultad de los actores de poner en práctica dicha normativa.<sup>43</sup> Las principales instituciones electorales, fundamentalmente el Instituto Federal Electoral (IFE) y su Consejo General, fueron intensamente cuestionadas por los actores políticos, la ciudadanía e incluso algunos de los candidatos que no quedaron satisfechos con la manera en que se realizó la elección y del modo en

---

<sup>40</sup> La reforma electoral fue producto de la Ley para la Reforma del Estado. Por primera vez, la reforma nació en el Poder Legislativo, pero dentro de un contexto más amplio que implicaba modificar la estructura del Estado mexicano. Los cambios se realizaron integralmente en este Poder y no desde Presidencia o Gobernación, como era la manera tradicional. El objetivo era el mismo de años anteriores sólo que un contexto con peculiaridades diferentes: dotar de legitimidad a los actores y a las instituciones políticas.

<sup>41</sup> Valdés Zurita, Leonardo, “La Reforma Electoral de 2007”, *FEPADE difunde*, Año 7, número 15 (enero-junio), 2008, p.17-26.

<sup>42</sup> Crespo, José Antonio, “Reforma electoral: gana Calderón”, 149, 2008. [kikka-roja.blogspot.com/2007/09/jose-antonio-crespo-reforma-electoral.html](http://kikka-roja.blogspot.com/2007/09/jose-antonio-crespo-reforma-electoral.html)

<sup>43</sup> Por ejemplo, “en relación a la apertura y recuento de los paquetes electorales ni el IFE se apejó a lo estipulado por el COFIPE ni el Tribunal recurrió a la jurisprudencia para ordenar un recuento de los paquetes con inconsistencias [...]” (*Idem*). Asimismo, el PRI sostenía en la exposición de motivos de su propuesta de reforma electoral que el IFE se había visto desbordado en la elección del 2006 “[...] retado por la injerencia directa del entonces titular del Ejecutivo Federal, quién utilizó impunemente los recursos públicos y el privilegio de su acceso a los medios de comunicación para afectar a los candidatos de los partidos opositores al suyo” (*Idem*).

que diversos actores (el Presidente de la República, las cámaras empresariales, partidos, entre otros) intervinieron en el proceso.

La reforma constitucional generó cambios sustantivos en relación a los partidos políticos, ya que modificó la manera en que se creaban los partidos en México. La misma estableció que sólo las y los ciudadanos podían crear partidos y se prohibió a las organizaciones de tipo gremial (o de otro tipo no político) de hacerlo; se eliminó la posibilidad de crear Agrupaciones Políticas Nacionales (que había sido autorizada en diciembre de 2003) y se estableció como principio la libertad asociativa de la ciudadanía. Asimismo, se estableció el sustento constitucional para que la ley desarrolle el procedimiento de liquidación de aquellos partidos políticos que pierdan su registro.

También se establecieron obligaciones en materia de transparencia en las elecciones y en la vida interna de los partidos. La necesidad de dar más atribuciones al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la creación de un Registro Público de los Bienes de los Partidos y una Ley de Partidos fueron exigencia de los diversos actores. Aun así, la reforma garantizó el derecho de acceso público de la ciudadanía a la información de los partidos, a través del IFE y mediante la presentación de solicitudes de información específicas. Entre la información partidista considerada de carácter público, se incluyen sus documentos básicos, las facultades de sus órganos de dirección, los reglamentos que regulan su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos. También tiene carácter público la información sobre los montos de financiamiento que haya recibido cualquiera de sus órganos durante los últimos cinco años, así como los informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña, el estado de situación patrimonial y la relación de donantes y los montos aportados por cada uno.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Asimismo, se estableció que la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos partidistas, sus estrategias y de campaña, cualquier tipo de encuesta que hayan ordenado y la información referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos, no es de carácter público, con lo cual los partidos no están obligados a dar esa información.

Esta misma reforma buscó regular la manera de hacer campaña, la guerra sucia, las campañas negras y el acceso a los medios de comunicación, lo que supuso la adopción de un modelo de comunicación política, el que se adoptó tras esta reforma de 2007.<sup>45</sup> De ahí que este proceso de reformas buscara fortalecer las condiciones de equidad en las contiendas políticas (financiamiento partidista y acceso a los medios de comunicación) y mejorar la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de los actores políticos en la contienda. La reforma constitucional cambió los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adicionó el artículo 134, derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución e introdujo una disposición transitoria sobre la remoción escalonada de los Consejeros.

Con la intención de mejorar las condiciones de equidad en los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular y para brindarle seguridad y certeza jurídica a estos procesos, la nueva legislación reguló expresamente los períodos y actos de precampaña. Se fija que a nivel presidencial las precampañas duren unos 60 días y a nivel legislativo 40 (de acuerdo al COFIPE, art. 211), algo que había sido propuesto por los diferentes partidos. En cuanto a los plazos para realizar campaña electoral, dado que serán concurrentes, tendrán una duración de 90 días. En el caso de la elección presidencial, la duración del período se redujo casi a la mitad, pues con anterioridad superaba los 160 días. Cuando sólo se celebren elecciones para diputados, las campañas tendrán una duración de 60 días. También se establece la concurrencia de las elecciones locales, ya que se fija el primer domingo de julio para la realización de todos los comicios. De este modo, se buscaba la racionalización de los tiempos y de los costos electorales.

La reforma también incluyó la prohibición de contratar o adquirir tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda con fines electorales y empoderamiento del IFE como única autoridad capaz de administrar y comprar tiempos electorales. Esta era una demanda clara tanto del PRD como del PRI. De

---

<sup>45</sup> Según el ex Consejero Rodrigo Morales, la propuesta de reforma recogía “los grandes temas polémicos en el proceso de 2006: guerra sucia, regulación de precampañas y financiamiento [...] ahora se lleva a la Constitución lo que antes teníamos que resolver con base en exhortos, tratando de hacer valer la autoridad moral del Instituto”. Urrutia, Alonso, “Buena acogida en el IFE a la reforma electoral”, *La Jornada*, 31 de agosto de 2007. <https://www.jornada.com.mx/2007/08/31/index.php/index.php?section=politica&article=010n1pol>



igual manera, se prohibió la transmisión dentro del país de propaganda contratada en el extranjero. Los partidos, precandidatos y candidatos sólo podrían difundir propaganda destinada a captar el voto en radio y televisión haciendo uso de los tiempos gratuitos que les asignara el Estado a través del IFE, institución que pasó a convertirse en gestor directo de los espacios de los medios (artículo 41, Constitución).

De manera consecuente a la prohibición de los partidos de comprar publicidad en radio y televisión, se ajustó a la baja el límite establecido en este rubro. Para la elección presidencial, el tope de gastos de campaña sería el equivalente al 20% del monto global del financiamiento público que hubiera determinado el IFE para este tipo de gastos el año de la elección. Para la elección de los Diputados por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será el que resulte de dividir el límite establecido para la elección presidencial entre 300, cifra que representaba el número de distritos en que se divide el territorio nacional para fines electorales. Para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo será el que resulte de multiplicar el límite de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, pero como ya lo contemplaba la fórmula precedente, en ningún caso el número de distritos que se considere para estos efectos será superior a 20.

Las nuevas leyes electorales obligaron a los partidos a establecer en sus Estatutos los órganos permanentes encargados de la resolución de controversias internas, precisando que nunca podrán ser más de dos, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita. El nuevo marco jurídico estableció además que los militantes de un partido político sólo tenían derecho de acudir ante el Tribunal Electoral para plantear un asunto interno cuando se hubiera agotado todos los medios partidistas previstos para su defensa<sup>46</sup> y también los obligaba a velar por la paridad de género en la configuración de los órganos partidistas.

---

<sup>46</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral Comparada en América Latina*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

Con la reforma, los partidos implementaron mecanismos para reducir el financiamiento público de la política, algo que era una demanda compartida por las tres fuerzas políticas (PRD, PAN, PRI). Desde la reforma de 2007 se habían fijado tres destinos del financiamiento público: a) para actividades ordinarias permanentes; b) para actividades de campaña y c) para actividades específicas (capacitación, educación cívica, investigación, publicación, entre otros). La reforma, a propuesta del PRD y del PAN, revisó la fórmula prevista para la asignación del financiamiento público anual, siendo ésta ahora más simple y clara, pues está ligada a dos elementos fácilmente mensurables: el número de electores registrados y el salario mínimo legal. Además, se mantuvo el criterio de equidad para su distribución: el 30% del monto global se distribuiría de manera igualitaria entre todos los partidos con representación en el Congreso y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en las elecciones más recientes para diputados de mayoría relativa.

El financiamiento para las campañas pasó a diferenciarse según fueran las elecciones presidenciales (lo que equivale al 50% del monto de actividades ordinarias) y las elecciones intermedias (al 30%). Para las actividades específicas se fijó un 3% del financiamiento ordinario con la misma fórmula de reparto con la que éste se distribuye. También se creó una unidad especializada de fiscalización y con autonomía de gestión dentro del IFE<sup>47</sup> para asumir las responsabilidades relacionadas con la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos, respecto al origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como respecto a su destino y aplicación.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos asumió las funciones que anteriormente realizaban la Comisión de Fiscalización del Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como también contaría para con atribuciones para los secretos bancario, fiscal y fiduciario, establecidos por otras leyes.

<sup>48</sup> Los partidos están obligados a presentar informes financieros anuales y de campaña, así como también: a) Informes trimestrales de avance de su ejercicio en años no electorales. Deben reportar los resultados de sus ingresos y gastos ordinarios; b) Estado anual consolidado de su situación patrimonial en el que manifiesten sus activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles de su propiedad; c) Informes de precampaña para cada uno de sus precandidatos a cargos de elección popular, dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la precampaña; d) Reporte de los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos, que se deben incluir en el informe financiero anual que corresponde; e) Informe preliminar de gastos de campaña, con datos actualizados al 30 de mayo del año de la

En ese momento también se establecieron los parámetros constitucionales para que la ley precise las modalidades en las que las autoridades electorales podían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, lo que era una demanda clara del PRI y del PRD.<sup>49</sup> Asimismo, se intentaron fijar reglas para que las autoridades electorales pudieran supervisar los procesos de selección de candidaturas de los partidos, aunque no se terminó de concretar el modo ni un proceso específico que obligara a todos los partidos con relación a este tema, dejando la puerta abierta para la interpretación jurisdiccional.

La reforma constitucional de 2014, fruto del Pacto por México, estableció algunos cambios importantes con relación a los partidos políticos. Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y pasa a requerir el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I).<sup>50</sup> Asimismo, todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional (art. 54, base II).

Esta reforma creó la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), que estableció nuevas reglas que supusieron un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de “coalicción parcial”. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (art. Segundo

---

elección y que se deben presentar a más tardar dentro de los primeros 15 días de junio del mismo año.

<sup>49</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Alcances de la reforma”. *Revista Voz y Voto*, nº 176 (octubre), 2077, pp. 10-13.

<sup>50</sup> Este porcentaje también está relacionado con el acceso a las prerrogativas, la cantidad de votos necesarios para acceder a estas se eleva aún más con el cambio en la base sobre la cual se calcula: anteriormente era el 2% de la votación nacional emitida (art. 101 inciso b del COFIPE), mientras que la reforma lo establece en el 3% de la votación válida emitida (art. 41, base I).

transitorio, fracción I, inciso f). En materia de representación de género, con la reforma de 2014 la paridad se convirtió en mandato constitucional, exigiendo a los partidos políticos listas de 50%-50% en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales, lo que suponía superar el mandato anterior de que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas (art. 41, base I).

En cuanto al sistema de fiscalización, las nuevas reglas establecieron la reforma al artículo 41 constitucional y en el Segundo transitorio con un nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña que prevé que se desarrolle en paralelo a las campañas electorales, que obliga a los partidos y a las candidaturas a reportar sus ingresos y gastos en un “sistema en línea”, y establece corresponsabilidad entre los partidos y las candidaturas por proporcionar la información verídica y detallada. Esta reforma fue resultado de las exigencias realizadas en 2012 por la coalición que postuló a Andrés Manuel López Obrador, quien exigió que se anulara la elección presidencial bajo el argumento de que Enrique Peña Nieto había hecho trampa al rebasar el tope de gastos de campaña.<sup>51</sup> En ese momento, el Tribunal Electoral aceptó que la elección podía anularse por esta razón, pero al mismo tiempo sostuvo que el documento idóneo para determinar si se había rebasado el máximo permitido era el dictamen final de fiscalización del IFE, que estuvo disponible varios meses después. De ahí que la fiscalización en tiempo real y en línea se convirtiera en una demanda política de primera exigencia.

Con la reforma, el art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución federal se estableció que el Instituto Nacional Electoral (INE) estaría encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidaturas.<sup>52</sup> El artículo Segundo

---

<sup>51</sup> Ver López Ayllón, Sergio, “El Toro contra el INE”, Milenio, el 14 de abril de 20210. <https://www.milenio.com/opinion/sergio-lopez-ayllon/entresijos-del-derecho/el-toro-contra-el-ine>

<sup>52</sup> “Este esquema de fiscalización ‘en vivo y en línea’ fue establecido a partir de las experiencias negativas, altamente criticadas, ocurridas en las elecciones de 2012 y 2015, cuando las diferentes fuerzas políticas han estado acusándose mutuamente de los rebases de topes de gastos de campaña y de la recepción de financiamiento ilícito; en aquellos procesos las violaciones a la normatividad no pudieron trascender hacia la validez de los comicios, porque los resultados de la fiscalización se conocían a un año de la jornada electoral”. Gilas, Karolina, “Los hallazgos de la fiscalización”. *Análisis Electoral* 2021, 2 de agosto de 2021. <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/118>

transitorio estipulaba que la nueva ley electoral -que debía expedir el Congreso- incluiría los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual debía ser pública y de acceso por medios electrónicos. Además, los partidos podrían optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE y se establecerían diversas sanciones por sobrepasar el tope o no rendir cuentas de estos,<sup>53</sup> incluso con la pérdida y/o cancelación de las candidaturas.<sup>54</sup> Este aspecto no es menor porque en el último proceso electoral los partidos debieron atender esas exigencias.<sup>55</sup>

Otra de las novedades de la reforma son dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales. La Constitución establece que será causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (art. 41, base VI). Se determina que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La misma Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Finalmente, en caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

El modelo de comunicación política también sufrió algunos cambios puntuales con esta reforma al introducirse una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI). El mismo artículo señala que dichas violaciones tendrán que acreditarse de manera objetiva y ser

---

<sup>53</sup> La legislación señala diversas sanciones por incumplimiento o irregularidades en el proceso de reporte de los gastos e ingresos, que van desde amonestación pública, por sanciones monetarias, hasta la inelegibilidad de las candidaturas y nulidad de los resultados electorales.

<sup>54</sup> La ley electoral establece que cualquier precandidato/a que no presente a tiempo su informe de ingresos de precampaña y que resulte ganador del proceso interno de su partido político debe ser sancionado con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato (art. 229.3 de la LGIPE).

<sup>55</sup> La irregularidad más común encontrada por el INE en la evaluación de los gastos realizados por los partidos durante el proceso electoral 2020-2021 (el 30% de las conductas detectadas) fue la omisión de reportar gastos de campaña, seguida de los registros extemporáneos (13%), los egresos no documentados (9%) y los eventos de campaña no registrados o registrados erróneamente (8%). Los tres partidos políticos que recibieron las mayores sanciones fueron Morena (más de 66 millones, el 31.71% del total de las multas impuestas), Fuerza por México (más de 32 millones o el 15.34%) y Redes Sociales Progresistas (casi 30 millones, el 14.22%). Gilas, Karolina, "Los hallazgos...*Op.Cit.*

determinantes para el resultado electoral. La Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%.<sup>56</sup>

#### IV. CAMBIOS PROPUESTOS POR LA REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL EN MATERIA DE PARTIDOS POLÍTICOS

El proceso de reforma político-electoral impulsado desde el Gobierno federal ha tenido diversas etapas, de avances hacia los cambios, de rechazo a esos mismos cambios y de nuevas iniciativas y modificaciones presentadas, ya sea ante la Cámara de Diputados y Diputadas como la de Senadores.<sup>57</sup> Primero, hubo una propuesta de cambios a las reglas como reforma constitucional (el denominado Plan “A”, del 28 de noviembre de 2022, que se ingresa a la Cámara de Diputados y Diputadas).<sup>58</sup> Tras no conseguir el apoyo exigido para un cambio constitucional de esa magnitud, debido al rechazo del dictamen en el Pleno por una coalición opositora (el 6 de diciembre de 2022),<sup>59</sup> se presentó una propuesta alternativa que cambiaba sólo el marco legal en materia electoral (el denominado Plan “B”, en la noche del 6 de diciembre de 2022) y que necesitaba sólo el voto del partido mayoritario para ser aprobado, incluso sin modificaciones. Finalmente, se ingresa una nueva propuesta de reforma electoral legal que hacía modificaciones menores a las del Plan B (el denominado Plan “B” con modificaciones, en la sesión vespertina del día 7 de diciembre de 2022), en las que se incluyó la “cláusula de la vida eterna”

---

<sup>56</sup> La reforma modifica la restricción a la propaganda negativa, que queda formulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).

<sup>57</sup> Ver línea de tiempo elaborada por Estrategia Electoral, disponible en: [https://laboratorioelectoral.mx/reforma\\_electoral\\_mx2022](https://laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022)

<sup>58</sup> El 28 de noviembre de 2022 las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, Puntos Constitucionales y Reforma Política Electoral analizaron y aprobaron el dictamen de Reforma Electoral para pasarla al Pleno. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-V.pdf#page=2>

<sup>59</sup> El 6 de diciembre de 2022 el Pleno de la Cámara de Diputados y Diputadas rechazó la propuesta de reforma político-electoral en rango constitucional, dado que el partido en el gobierno no consiguió los votos necesarios de mayoría calificada que le exige la Constitución para ser reformada. El debate de la reforma constitucional recibió la votación en contra de una oposición unida (PAN, PRI, PRD y MC).



para la supervivencia de los partidos políticos, que permite la transferencia de votos entre los partidos políticos.

Esta propuesta de reforma (Plan “B” con modificaciones) es la versión que fue remitida al Senado para su discusión el 12 de diciembre de 2022, misma que fue tratada en comisiones separadas -dado que no se consiguió el quórum necesario para hacerlo de manera conjunta como, en principio, lo exigía el procedimiento legislativo-, subida al Pleno para su discusión, aprobada el 14 de diciembre de 2022, y que fue remitida a Cámara de Diputados y Diputadas el día 15 de diciembre para su discusión. Ese día la Cámara recibió las minutas del Plan “B” con modificaciones y las elevó para su discusión al Pleno, a los efectos de revisar las modificaciones que se habían presentado y, en ese momento, el Partido Verde retiró la “cláusula de la vida eterna” que había sido introducida el 7 de diciembre, ante la posibilidad de que la reforma fuera vetada por el Poder Ejecutivo.<sup>60</sup> El mismo día 15 de diciembre la minuta se remitió, de nueva cuenta, al Senado para su aprobación final y remisión al Ejecutivo.

Este proceso ha evidenciado un modo particular de impulsar la aprobación de cambios normativos institucionales en solitario, sin buscar consensos en el diagnóstico ni en las reformas aprobadas. A diferencia de otras reformas constitucionales que ha vivido el país, como la de 2007 o la de 2014, que supusieron amplios acuerdos políticos entre diversos sectores sociales y actores partidistas, esta propuesta de cambio legal -no constitucional- fue aprobada sin consensos sólo por el partido gobernante Morena y sus aliados -el PVEM y el PT-, al contar con los apoyos legislativos en Cámara de Diputados y Diputadas que configuraban la mayoría necesaria<sup>61</sup> para aprobar lo que venía de Gobernación “sin cambiar ni una coma”.<sup>62</sup> Este texto, aprobado de manera *fast track* en la madrugada del 7 de

---

<sup>60</sup> Zedryk, Raziél, “Los diputados quitan del “plan B” de la reforma electoral la cláusula que beneficiaba a los aliados de Morena”, *El País*, 15 de diciembre de 2022.

<sup>61</sup> Con su mayoría absoluta en ambas Cámaras, Morena y sus aliados pueden aprobar sin el voto de los partidos de oposición las reformas legales propuestas.

<sup>62</sup> “La Cámara de Diputados recibió y votó el proyecto proveniente de Palacio Nacional, votando de inicio para dispensar todo trámite de análisis y discusión en comisiones y así proceder de inmediato a votar su aprobación en el pleno. Ni siquiera los diputados y diputadas de la fracción mayoritaria conocían su contenido. La instrucción era clara: aprobar sin cambiar una sola coma” (Concha Cantú, Hugo, “El plan B de AMLO: ¿una reforma electoral para la democracia?”. *Nexos*, *El Juego de la*

diciembre, fue enviado al Senado de la República,<sup>63</sup> que una semana después aprobó cambios mínimos al “Plan B”, con modificaciones de la reforma electoral impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, y devolvió la minuta a la Cámara de Diputados y Diputadas.<sup>64</sup>

De todas las diversas materias que atiende la propuesta, contiene algunas relacionadas a las reglas que regulan los partidos políticos, mismas que se pueden sistematizar de manera puntual en cinco ámbitos: a) la creación y supervivencia de los partidos; b) la autonomía organizativa de los partidos respecto a su vida interna; c) la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y autorizar o no la transferencia de votos entre partidos; d) el cambio en los criterios de las sanciones en los registros de las candidaturas; y e) el modo de retener el dinero público que los partidos no llegan a gastar en un año fiscal y la posibilidad de trasladarlo al ejercicio fiscal siguiente, lo que está relacionado con el financiamiento público y la fiscalización de los recursos.

### *I. Creación y supervivencia de partidos*

La propuesta de reforma político-electoral planteó un tema importante en relación a las condiciones y requisitos que deben cumplir los partidos para su creación y para mantener su registro. La propuesta original de reforma legislativa (“Plan B” con

---

*Corte*, 12 de diciembre de 2022. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-plan-b-de-amlo-una-reforma-electoral-para-la-democracia/comment-page-1/#comment-140315>)

<sup>63</sup> “El Senado de la República aprobó cambios mínimos al “plan B” de la reforma electoral impulsada por el presidente Andrés Manuel López Obrador y devolvió la minuta a la Cámara de Diputados y Diputadas, donde Morena buscará sesionar este jueves para acatar las modificaciones de la colegisladora antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, este mismo 15 de diciembre. La nueva minuta aprobada por el Senado confirma reformas que compactan la estructura del Instituto Nacional Electoral (INE) y le quita facultades para sancionar a funcionarios públicos que interfieren indebidamente en elecciones. También se dejaron intactas algunas cláusulas aprobadas por San Lázaro y que benefician al Partido Verde y el Partido del Trabajo, aliados de Morena, como la posibilidad de transferirse votos para conservar el registro y retener el dinero público que no alcancen a gastarse. Zedryk, Raziél, “Morena aprueba en el Senado la Reforma Electoral pese a la rebelión de Monreal”, publicado el 14 de diciembre de 2022. <https://elpais.com/mexico/2022-12-15/morena-aprueba-en-el-senado-la-reforma-electoral-pese-a-la-rebelion-del-monreal.html>

<sup>64</sup> Al momento de redactar este informe, la nueva minuta sería debatida a inicios de febrero de 2023 cuando reinicie el período de sesiones legislativas. La nueva minuta aprobada por el Senado confirma reformas que compactan la estructura del Instituto Nacional Electoral (INE) y le quita facultades para sancionar a funcionarios públicos que interfieran indebidamente en elecciones. También se dejaron intactas algunas cláusulas aprobadas por San Lázaro y que benefician al Partido Verde y el Partido del Trabajo, aliados de Morena, como la posibilidad de transferir votos para conservar el registro y retener el dinero público que no alcancen a gastarse.

modificaciones) propuso incrementar el porcentaje de militancia exigido para la constitución de un partido (art. 12 de la LGPP), buscando obstaculizar la creación de nuevos institutos políticos. La iniciativa pretendía también dificultar el mantener el registro, al elevar el número de militantes con los que debiera contar cada partido político del 0.26% al 0.52% del padrón electoral.

#### Artículo 12

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará: I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a cinco mil o quinientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva; II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará: I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales; II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo; III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente; IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Artículo 10.

1. ...

2....

a) ...

b) ...

o) Tratándose de Partidos Políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales de Ciudad de México, quienes deben tener credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones. El número total de los militantes de los Partidos Políticos locales en la entidad no debe ser inferior al 0.52 por ciento del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.<sup>65</sup>

Durante el proceso legislativo, tras la exigencia del PT y del PVEM de flexibilizar los requisitos para mantener el registro de los partidos políticos, Morena cambió su propuesta original de reforma -con la intención de contar con los votos necesarios para ser aprobada en el Legislativo- para que sus socios legislativos votaran el paquete completo (incluso sin revisarlo, sin mandarlo a comisiones y de manera *fast track*). Originalmente, en la propuesta realizada por el gobierno se planteaba que los partidos que no alcanzaran el 3% de la votación nacional perderían su registro, pero los aliados de Morena lograron cambiar eso y garantizar su permanencia si tenían el 3% de la votación en al menos 17 de las 32 entidades federativas del país, a pesar de no llegar a este porcentaje de votos frente a la votación nacional.

Esta propuesta de dificultar el registro de partidos fue rechazada por los partidos aliados de Morena, por lo que el partido oficialista accedió a retirar estas modificaciones y mantener la exigencia de contar con un mínimo de tres mil o trescientos militantes en por lo menos veinte entidades federativas o distritos

---

<sup>65</sup> Gaceta Parlamentaria. *Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 Constitucional*, Ciudad de México, Congreso de Diputados, del 15 de diciembre de 2022.

electorales y de tener una militancia mínima equivalente a un 0.26% del padrón electoral.

## *II. Sobre la autonomía de los partidos políticos para decidir sobre su vida interna*

Con relación a fortalecer la autonomía de los partidos políticos en cuanto a su vida interna, respecto a las decisiones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, la propuesta de reforma es clara. Se cierra la puerta a la posibilidad de que las autoridades electorales tomen decisiones que afectan la manera en que los partidos resuelven su vida interna y, de ese modo, la legislación avanza en la idea de fortalecer la autonomía y autoorganización de los partidos políticos (art. 11Bis de la LGIPE).

### Artículo 11bis

2. Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos para efecto de reposición de procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía. En ningún caso podrán resolver nombrando dirigentes y candidatos o determinando cualquier acto que interfiera en forma directa en las decisiones de la vida interna de los partidos.<sup>66</sup>

### Artículo 5.

1. ...

2. Las autoridades electorales competentes, al resolver los conflictos internos de los Partidos Políticos, entidades de interés público, deben respetar los principios de autodeterminación y autoorganización que rigen su vida interna, como garantía del derecho de sus militantes y afiliados a participar de manera libre en la toma de decisiones.

3. Los Partidos Políticos, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, tienen en todo momento el derecho a elegir a sus dirigentes y a sus candidaturas conforme a los procedimientos señalados en sus documentos básicos, sin la intervención de ninguna autoridad electoral.<sup>67</sup>

Esta ha sido una discusión importante que ha cruzado gran parte de la historia electoral reciente de México. La tensión entre la autonomía de los partidos y la intervención o no de las autoridades en sus decisiones ha tenido complejidades.

---

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> *Idem.*

Las preguntas que se solían hacer en el ámbito político y académico en esta materia tenían respuestas vagas y ambivalentes. Las respuestas han sido heterogéneas. En algunas agendas específicas, momentos históricos y dimensiones de funcionamiento de los partidos, las autoridades electorales fueron muy activas -a través de sentencias, decisiones judiciales y/o administrativas- respecto a regular la vida interna de los partidos (como ha ocurrido con la implementación de las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género en los órganos internos y/o las candidaturas; los derechos de las militancias o los conflictos intrapartidarios) mientras que en otras situaciones su papel ha sido más pasivo.<sup>68</sup>

Los problemas ocasionados dentro de los partidos mexicanos por los criterios jurisdiccionales y administrativos de las autoridades electorales no han sido -por tanto- una cuestión menor y en ocasiones han generado resistencia. Por ejemplo, las autoridades electorales han cambiado candidaturas ya iniciados los procesos electorales, por no cumplir los criterios y requisitos establecidos por la ley y/o por no rendir cuentas de los gastos de precampaña al no presentar los informes correspondientes y exigidos por la ley (como el caso de Félix Salgado Macedonio en Morena);<sup>69</sup> les han exigido cumplir con las reglas de paridad en todos los niveles institucionales (a todos los partidos) una vez avanzados los procesos electorales - impactando sobre decisiones y acuerdos formales e informales ya realizados por los partidos- e incluso han impactado sobre la integración paritaria de los órganos internos partidarios (como ocurrió con el PT).

---

<sup>68</sup> Ver Orozco Henríquez sobre el papel de la justicia electoral en la vida interna de los partidos mexicanos y los cambios de paradigma e interpretación sobre el mismo. (Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia...Op.Cit.*). También Freidenberg y Gilas (2021) sobre la justicia electoral mexicana en materia de la integración de las candidaturas y el modo en que los partidos debían atender las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género o Freidenberg (2020) sobre el modo en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación incidió en la integración paritaria de los órganos de dirección de los partidos. (Freidenberg, Flavia y Karolina M. Gilas, "Justicia...Op.Cit.;" Freidenberg, Flavia, "Selección de dirigentes, paridad de género y decisiones judiciales en México: un estudio de caso", en Felipe Fuentes Barrera y Pedro Salazar, Eds., *Sentencias a debate*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2020).

<sup>69</sup> Ver Lara Chagoyán, Roberto, "La candidatura inválida de Salgado Macedonio SUP-JDC-416/2021 y acumulados", *Análisis Electoral 2021*, 9 de mayo de 2021. <https://analisis electoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/63>



¿En qué medida las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales pueden cambiar las decisiones internas de los partidos, formas de selección de candidaturas, mecanismos de designación de autoridades, formas y tiempos de hacer campaña o resolver los conflictos intrapartidarios, entre otras? ¿Hasta qué punto el régimen legal de partidos debe generar incentivos para que todos los partidos sean iguales, unos con otros, limitando su capacidad y autonomía para definir cómo hacer las cosas y diferenciarse en su organización interna y en sus prácticas políticas? La reforma impulsada bajo la denominación del Plan “B” con modificaciones cierra esta discusión. El hecho de que se haya avanzado hacia una mayor autonomía organizativa partidaria y, por tanto, limitando la capacidad de las autoridades de incidir sobre los partidos, de exigir determinados tipos de decisiones y prácticas, puede entenderse como un retroceso en términos de oportunidades de democratización, profesionalización y modernización interna de los partidos, aunque los propios partidos se sienten más cómodos con esta mayor autonomía.

### *III. Sobre la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y candidaturas comunes*

A cambio de su apoyo para la iniciativa de la reforma, el PVEM exigió que se modificara la manera de contar los votos en materia de registro de coaliciones y candidaturas comunes.<sup>70</sup> La Cámara de Diputados y Diputadas introdujo en la reforma la figura de “candidatura común” y autorizó la transferencia de votos entre los partidos que postularan sus candidaturas bajo esta figura (y también bajo la figura de las coaliciones).

---

<sup>70</sup> “Morena y el Partido Verde en la Cámara de Diputados hicieron caso al llamado de atención del presidente Andrés Manuel López Obrador y retiraron del “plan B” de la reforma electoral un artículo aprobado por el Senado que permitía la transferencia de votos entre partidos políticos. Dicho artículo no estaba en el proyecto original elaborado por Palacio Nacional y fue incluido en las negociaciones en el Legislativo entre Morena y el Verde, aun contra la voluntad de López Obrador. A contrarreloj para que la reforma fuese aprobada en este periodo ordinario de sesiones del Congreso –que ha terminado este jueves–, el mandatario anunció por la mañana que vetaría la reforma si se mantenía la cláusula del Verde. Morena y su aliado en la Cámara Baja llegaron durante la tarde a un acuerdo para dar marcha atrás al artículo incómodo. Dado que ello supone una modificación mínima a la minuta enviada por el Senado, el presidente podrá promulgar el resto del “plan B” de la reforma electoral, mientras que la cláusula del Verde que fue eliminada se “encorchetará” y será enviada a la Cámara alta para su discusión, lo que tendrá que suceder hasta el próximo periodo de sesiones, que inicia en febrero de 2023”. Zedryk, Raziel, “Los diputados quitan...*Op.Cit.*”

Artículo 12.

2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos. Todas las autoridades electorales interpretarán las normas conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución. En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta.<sup>71</sup>

Artículo 288.

3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la coalición y se registrará por separado en el acta única por elección en el espacio correspondiente al escrutinio y cómputo de casilla.

4. ...

5. Los resultados del escrutinio y cómputo, conforme a lo establecido en este artículo, deberán consignarse en el apartado correspondiente dentro del acta única por elección.

Artículo 290.

f) La persona secretaria anotará en hojas dispuestas al efecto los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que, una vez verificados por los demás integrantes de la mesa, transcribirá en el acta única por elección en su apartado respectivo de escrutinio y cómputo de cada elección.

2. Tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el acta única por elección en su apartado respectivo de escrutinio y cómputo correspondiente.

---

<sup>71</sup> Gaceta Parlamentaria. *Con proyecto...Op.Cit.*

Artículo 293.1. Se debe consignar en el acta única por elección, en el apartado respectivo al escrutinio y cómputo para cada elección, por lo menos.

La introducción de esta cláusula, por tanto, ha sido uno de los motivos de conflictos entre los partidos aliados. Los cambios iban orientados a que se pudieran transferir votos entre sí, a efecto de mantener su registro, un cierto tipo de cláusula de vida perpetua (o vida eterna), que permitiría a los partidos retener su reconocimiento legal aun cuando no tuvieran los votos exigidos para hacerlo. Aspecto que, vale decirlo, fue eliminada de la propuesta, por ser contrario a la Constitución federal y por alterar los resultados de la voluntad ciudadana al momento de emitir su voto. El hecho de que los partidos puedan pasarse votos para mantener el registro transgrede además la legitimidad de la elección y crea falsas creencias respecto al apoyo electoral “real” que tiene cada partido.

Este punto además generó controversia entre el presidente Andrés Manuel López Obrador y los partidos aliados, dado que éste advirtió que tenía capacidad de vetar la propuesta de reforma electoral aprobada si se mantenía esta cláusula. En este sentido, el 15 de diciembre de 2022, las y los legisladores del PVEM aceptaron quitar de la reforma la propuesta que deja transferir votos para proteger a partidos pequeños.<sup>72</sup> Con esta acción se retiró la controvertida cláusula de vida eterna que había cruzado todo el debate parlamentario.<sup>73</sup>

#### *IV. Sobre los criterios para las sanciones respecto al registro de candidaturas*

Otro de los temas que presenta preocupación es la denominada cláusula “Salgado Macedonio”, que pretende cambiar los criterios respecto al registro de candidaturas,

---

<sup>72</sup> Expansión Política, “El Partido Verde propone quitar cláusula de vida eterna tras la advertencia de AMLO”, 15 de diciembre de 2022. <https://politica.expansion.mx/congreso/2022/12/15/partido-verde-propone-quitar-clausula-de-vida-eterna-tras-advertencia-de-amlo>

<sup>73</sup> “En la sesión del 15 de diciembre de 2022 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la reserva del Dip. Carlos Alberto Puente Salas (PVEM) para eliminar el párrafo tercero del numeral 2 del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice: los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos-”. Sistema de Información Legislativa, de la Secretaría de Gobernación, 15 de diciembre de 2022.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/ReporteSesion.php?CveSesion=4457941&Origen=B S&Camara=1#4476196>

al derogar el artículo 456 inciso c, fracción III de la LEGIPE, que establecía como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o a la cancelación del registro, cuando se cometen cierto tipo de infracciones electorales, especialmente graves.<sup>74</sup> En el mismo sentido, se modifica el punto 3 del artículo 5 de la LEGIPE, señalando que las autoridades electorales no podrán “condicionar el ejercicio de derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía solicitando mayores requisitos que los que expresamente determinan la Constitución y esta ley”.

Esto afecta directamente los principios de equidad y legalidad electorales, así como el sistema de medios de impugnación vigente. En este último, además, se incorporan restricciones a la facultad interpretativa del TEPJF, al señalar en la nueva Ley de Medios de Impugnación lo siguiente:

Artículo 2.

...

2. Queda prohibido imponer, por analogía, y aún por mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley que sea exactamente aplicable a la conducta infractora de que se trate.

...

4. En la resolución de conflictos internos de los partidos políticos, se debe tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público, su libertad de decisión interna y el respeto irrestricto a su autodeterminación y autorganización.

5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente podrá ordenar la reposición del procedimiento, pero no nombrar directa o indirectamente a las personas que integrarán las dirigencias de los partidos políticos o la elección o designación de precandidaturas o candidaturas.

Con estos cambios, se pretende restringir la capacidad de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales para garantizar la efectiva e irrestricta

---

<sup>74</sup> Se deroga la fracción III del inciso c) del artículo 456 de la LEGIPE que actualmente establece: “c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: (...) III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato”.

implementación de las normas y principios por parte de los partidos políticos, las candidaturas o precandidaturas, como por ejemplo aquellos relativos a la paridad, a las acciones afirmativas o a la fiscalización. Esto también va orientado a dotar de mayor autonomía a los partidos políticos respecto a sus asuntos internos y la competencia política.

#### *V. Sobre el uso del financiamiento público y la fiscalización de los recursos*

En relación al financiamiento público que reciben los partidos políticos, la propuesta de reforma también modifica el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y, con ello, permite a los institutos políticos quedarse con los remanentes de los recursos públicos de un determinado ejercicio fiscal para utilizarlos en procesos electorales federales o locales subsecuentes (actualmente están obligados a devolver a la Tesorería de la Federación el dinero que no hayan ejercido al término del año fiscal).

Artículo 25. 1.

c) Mantener el mínimo de militantes requeridos en las leyes respectivas para su constitución y registro; d) Ostentar la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no deben ser iguales o semejantes a los utilizados por Partidos Políticos ya existentes; Los partidos políticos en caso de así decidirlo podrán utilizar los remanentes de sus recursos públicos y privados para los fines que constitucionalmente les fueron otorgados en subsecuentes ejercicios fiscales, así como también podrán utilizarlos para la elección federal o local siguiente.

Estos cambios favorecen la capacidad de los partidos políticos de generar ahorros e incrementan su autonomía en el manejo de los recursos financieros.

### V. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROCESO DE REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Esta reforma cuenta con varios aspectos negativos, tanto en su contenido como en su forma. La misma no atiende los problemas centrales que enfrentan los partidos mexicanos ni tampoco emplea los mecanismos necesarios del diálogo y la discusión plural como herramienta para elaborar buenos diagnósticos y mejores propuestas. De ahí que un primer cuestionamiento tenga que ver con la forma en que se plantea

y se aprueba la reforma legal.<sup>75</sup> Un segundo cuestionamiento está vinculado a los contenidos de esta, donde parte del diagnóstico realizado no parece atender a los problemas cruciales que afectan a los partidos, y las soluciones planteadas no necesariamente tienen que ver con respuestas a esos problemas mal diagnosticados y adolece en algunos puntos de inconstitucionalidad.<sup>76</sup>

Si bien esta reforma resulta insuficiente si quiere atajar los problemas técnicos y políticos de los partidos, resulta a la vez innecesaria, con un diagnóstico inadecuado e impuesta por una mayoría sin atender el diálogo. El proceso legislativo empleado ignoró las opiniones de las minorías y de los partidos de oposición, al ser aprobada de manera “*fast track*”, en cuestión de horas y con prisas, sin respetar los trámites establecidos ni la discusión en las Comisiones. Es más, el hecho de que los partidos de oposición hayan advertido de que recurrirán a la Suprema Corte de Justicia para promover juicios de inconstitucionalidad contra el “Plan B” con modificaciones no es una cuestión menor<sup>77</sup>, y puede tener diversas consecuencias sobre la gobernabilidad y la legitimidad democrática del país.<sup>78</sup>

Aun cuando siempre hay aspectos que se pueden (y deben) mejorar de cualquier régimen político, del sistema electoral y del funcionamiento de las instituciones democráticas, generar un proceso de reforma sin consensos y en medio de un intenso clima de polarización política, con Parlamentos Abiertos que más que diálogos suponen monólogos -en los que se escuchan ideas pero casi no se le hace caso- y con propuestas que no resuelven los problemas reales del sistema político, resulta muy poco alentador para la democracia mexicana.

En materia de partidos políticos, los cambios que se han aprobado no atienden los problemas que enfrentan los partidos mexicanos, en relación a la baja confianza, poca transparencia, financiamiento ilícito, descoordinación territorial o

---

<sup>75</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La inconstitucionalidad del Plan B”, *El Universal*, 11 de enero de 2022. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-de-reformas-politicas-en-america-latina/la-inconstitucionalidad-del-plan-b>; Concha Cantú, Hugo, “El plan B de AMLO...*Op.Cit.*

<sup>76</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La inconstitucionalidad...*Op.Cit.*

<sup>77</sup> Zedryk, Raziél, “Los diputados quitan...*Op.Cit.*

<sup>78</sup> “Los riesgos de imponer una ley sin consenso son muchos. Políticamente puede generar inestabilidad e incluso ingobernabilidad. Los partidos opositores y una buena parte de la ciudadanía se manifestarán en contra de un fuerte agravio a nuestra convivencia plural”. Concha Cantú, Hugo, “El plan B de AMLO...*Op.Cit.*



patriarcalización de las reglas y prácticas políticas. Las reformas impulsadas se presentan como insuficientes para atender los problemas reales de los partidos mexicanos y, mucho más, si se evalúa lo relacionado a la democratización interna de los partidos. La oportunidad perdida de esta reforma -y la gran deuda pendiente- tiene que ver entonces con el silencio normativo respecto a las prácticas cerradas y excluyentes, poco transparentes y escasamente participativas en las que los partidos toman decisiones, resuelven sus conflictos o rinden cuentas. Pero este punto ha sido totalmente ignorado.

La reforma del “Plan B” con modificaciones no dice nada sobre cómo los partidos funcionan de manera oligárquica, excluyente y poco democrática, ni tampoco introduce cambios en ese sentido que contribuyan a hacer que los partidos mexicanos sean más democráticos. Los partidos continúan siendo “cajas negras”. Además, no sólo no hacen esfuerzos por innovar y modernizar su funcionamiento interno, sino que tampoco tienen incentivos para cambiar. Las reglas como las del Plan “B” con modificaciones cierran la posibilidad de que las autoridades puedan contribuir con sus decisiones judiciales a generar incentivos que les ayuden a transformar e innovar sus prácticas organizativas. Las dirigencias se resisten a modernizarse y, con ello, contribuyen al desencanto de la ciudadanía con la política y a la crisis de representación que experimentan los partidos.

Cualquier cambio electoral es una oportunidad para generar modificaciones en los comportamientos y en las prácticas de los actores políticos. Sin cambios proactivos hacia el pluralismo en los incentivos que inciden en los comportamientos, resulta muy difícil que varíe el rendimiento de las organizaciones partidistas. Las diversas propuestas de reforma electoral que se han podido evaluar para realizar este ejercicio -las del Plan Constitucional “A”, Plan “B” y Plan “B” con modificaciones de MORENA, la del PT, la del PAN y algunas de las ideas que expuso el PRI en una rueda de prensa-<sup>79</sup> ignoran esta realidad o no se atreven a cambiarla. Si bien el derecho no necesariamente cambia comportamientos, la ausencia de reglas o la

---

<sup>79</sup> Ver esquema comparativo de las propuestas de reformas realizadas por el equipo de la Línea de Investigación sobre “Instituciones, Representación y Democracia”, del IJUNAM.

existencia de una mala ley puede impulsar incentivos y acciones que van en contra de la democracia.

De ahí que la ley y las decisiones judiciales y administrativas -como ya ha ocurrido previamente con relación a diversas dimensiones de la vida interna de los partidos, el registro de candidaturas o el ejercicio de la violencia política en razón de género- pueda exigir la democratización interna de los partidos. Aun así, lo aprobado en el Plan “B” con modificaciones limita la capacidad de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de incidir sobre la vida interna de los partidos, al darles más autonomía organizativa, lo que puede evaluarse como uno más de los aspectos negativos del proceso de reforma electoral que se ha realizado en 2022.