

VI. FEDERALISMO ELECTORAL

XX. ¿ADIÓS A LAS ELECCIONES AUTÉNTICAS?¹

Paula RAMÍREZ HÖHNE²

I. INTRODUCCIÓN

Es muy probable que los primeros días de febrero de 2023 el Senado de la república apruebe las reformas a las leyes electorales nacionales que fueron avaladas por una mayoría legislativa en la Cámara de diputados en diciembre del año pasado.

El conjunto de reformas a las leyes que rigen el sistema electoral mexicano, conocido como *Plan B*, modificó decenas de artículos de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), de Partidos Políticos (LGPP), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de abrogar la Ley del Sistema de Medios de Impugnación para sustituirla por una nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Previamente, como parte de este paquete de reformas, fue aprobada y publicada una reforma a la Ley General de Comunicación Social.

No propongo aquí ni hipótesis ni conjetura. No es un “riesgo”, es una certeza, una consecuencia inevitable: si la reforma electoral es por fin votada en los siguientes días por la mayoría en el Senado, México dejará de tener la capacidad para organizar elecciones limpias, posibilitar el voto libre, secreto y por tanto, no podrá garantizar la autenticidad del sufragio.

El cúmulo de reformas tienen un impacto diferenciado en las distintas autoridades que forman parte del sistema electoral mexicano, pero, al tratarse de un *sistema*, los cambios impactan de muchas maneras al conjunto de instituciones administrativas, judiciales, nacionales y locales. No es posible comprender, por ejemplo, el daño a las elecciones y autoridades locales sin conocer la afectación de las reformas al Instituto Nacional Electoral (INE), a sus capacidades técnicas y a

¹ Agradezco la discusión, análisis y colaboración para la elaboración de este texto, a Eduardo Encarnación González.

² Paula Ramírez es Maestra Graduate Faculty for Political and Social Sciences of the New School University. Actualmente es Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8181-5839>

sus facultades. En el ámbito administrativo, el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) tienen funciones plenas y exclusivas, y otras coordinadas e interdependientes. Toda afectación al INE, tiene un inevitable impacto directo en las elecciones locales que organizan los OPLE, y viceversa.

Las reformas al conjunto de normas electorales de nuestro país plantean profundas modificaciones en cinco principales frentes:

1. **Estructuras (profesionalización y especialización).** Disminuyen y debilitan las estructuras y capacidades técnicas de las autoridades electorales administrativas (INE y OPLE) y judiciales (TEPJF³).
2. **Facultades.** Limitan las facultades de interpretación, sancionatorias y reglamentarias de las autoridades electorales administrativas (INE y OPLE) y judiciales (TEPJF).
3. **Procedimientos.** Menguan y simplifican los procedimientos que garantizan certeza y limpieza a la organización electoral, sacrificando las condiciones de imparcialidad y el voto libre universal.
4. **Competencia política.** Rebajan las sanciones a los partidos políticos, lo cual abre huecos importantes para preservar las condiciones de equidad en la competencia política, y de imparcialidad en el uso de la propaganda gubernamental. Flexibilizan las reglas que impiden burlar la ley y obtener ventajas indebidas por el empleo de recursos públicos.
5. **Derechos.** Ponen en riesgo el derecho fundamental de la ciudadanía a elegir genuinamente a sus gobernantes y representantes de manera pacífica; lesionan los derechos ya reconocidos de representación política de grupos

³ Aunque el presente documento está enfocado a desarrollar las implicaciones que las reformas tienen en el ámbito administrativo electoral, es importante mencionar que el principal cambio que propone la iniciativa a la estructura orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la supresión de la Sala Regional Especializada y la creación de la Sección Resolutora dependiente de la Sala Superior, integrada por tres magistraturas de dicho órgano con periodos rotativos y competencia para resolver los procedimientos especiales sancionadores instruidos por los órganos centrales del INE; en tanto que las Salas Regionales resolverían los procedimientos federales de órgano distrital y órgano local en el ámbito de su jurisdicción (artículo 176 LOPJF). Por su parte, los tribunales locales de la materia no fueron afectados en su estructura, sin embargo, la reforma les impuso el límite a las percepciones económicas que está previsto para todo el funcionariado electoral y se incluyó en el texto legal que su trabajo no puede considerarse especializado.

históricamente excluidos; violentan derechos laborales adquiridos de cientos de funcionarias y funcionarios profesionales.

Como resultado de la afectación al sistema electoral en todos esos frentes, el impacto general del llamado *Plan B* es la falta de certeza en el ejercicio del derecho fundamental al sufragio auténtico, condición de toda democracia. En específico, la reforma tiene, entre otros, los siguientes efectos principales.

II. IMPACTO EN LAS ESTRUCTURAS OPERATIVAS DEL INE Y LOS OPL: DESAFÍO A DÉCADAS DE CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL PROFESIONAL Y ESPECIALIZADA

I. Estructura central y desconcentrada del INE

Las nuevas normas reducen y minan las capacidades técnicas sustantivas de las autoridades electorales al disminuir dramáticamente sus estructuras profesionales, técnicas y operativas. En el INE recorta su estructura operativa central, elimina y fusiona áreas sustantivas completas; disminuye las facultades de la Secretaría Ejecutiva; desaparece a la Junta General Ejecutiva, que es el órgano técnico, colegiado y multidisciplinario que conduce las principales funciones del Instituto; y, lo más grave, reduce su estructura desconcentrada local y desaparece la distrital permanente.

Los órganos distritales que desaparecen, conformados por miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), son responsables de la integración e instalación de las casillas para cualquier elección que se realice en México, lo cual supone el reclutamiento y capacitación de millones de ciudadanas y ciudadanos en cada rincón del territorio nacional; se encargan de la logística electoral y de hacer el cómputo de los votos de las elecciones federales; son responsables de integrar y coordinar los consejos distritales, que son los órganos ciudadanos que conducen y vigilan cada paso de la elección y en donde participan los partidos políticos; ejecutan diversas actividades de educación cívica; supervisan los procesos de actualización y depuración del padrón electoral, y coordinan el funcionamiento de los 900 módulos de atención ciudadana en donde las y los ciudadanos mexicanos hemos podido tramitar de manera gratuita nuestra credencial de elector, que es el documento de identidad oficial con mayor cobertura y seguridad en México. 120 mil personas son

atendidas diariamente en los módulos del INE, en donde se entregan, cada día, más de 56 mil credenciales de elector.

Al no contar con estructura profesional y permanente en los 300 distritos del país, esas funciones sustantivas a cargo de las juntas distritales del INE, muchas de ellas permanentes, se verán directamente afectadas: se perderán o desnaturalizarán los órganos ciudadanos que vigilan el desarrollo de los comicios federales y que han producido la necesaria confianza en las elecciones mexicanas en los últimos 30 años; se perderá el profesionalismo y la experiencia de un funcionariado público altamente especializado, que no estará esperando ser contratado cada tres años que haya elecciones. Esas personas buscarán otros empleos, dejarán de capacitarse en la compleja materia electoral, de ser evaluadas en su desempeño. Su talento, formación y experiencia se habrá perdido. Es importante señalarlo: este cambio legal des-profesionaliza el aspecto técnico del trabajo y, al mismo tiempo, des-ciudadaniza la vigilancia de la propia elección.

En números, aproximadamente 2,175 de 2,571 miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del INE⁴ (casi el 85%), uno de los servicios civiles de carrera mejor calificados de nuestro país, serán despedidos y dejarán de realizar las funciones estatales que garantizan los principios constitucionales que rigen la función electoral: certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y máxima publicidad. Pero la afectación va más allá del SPEN, pues para desempeñar sus funciones, las juntas locales y distritales del INE requieren de personal administrativo, que también perderá su empleo.

II. Posibles inconstitucionalidades

Los cambios a la estructura de los órganos centrales y desconcentrados del INE perfilan las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación al deber de motivación reforzada.** Si bien el congreso federal tiene la facultad de modificar las leyes que rigen la organización interna del INE, dichos cambios deben estar sujetos a un estándar de motivación

⁴ Versión estenográfica de la conferencia de prensa Instituto Nacional Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2022/12/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-instituto-nacional-electoral/>

reforzada, pues inciden directamente en la autonomía del INE. El decreto de reforma carece de razones con las que justifique que los cambios legales garanticen el cumplimiento de las funciones encomendadas a la autoridad electoral, pues solo se basa en razones financieras de ahorro y austeridad presupuestaria.

- **Violación a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.** Las modificaciones a la estructura del INE rebasan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, porque ponen en riesgo el cumplimiento de sus funciones.
- **Transgresión al principio de profesionalización.** La reducción de casi 85% de los miembros del SPEN viola el principio de profesionalización y especialización previsto en el artículo 41 de la Constitución General, poniendo en riesgo la autenticidad del sufragio y la certeza de los resultados electorales.
- **Violación a la autonomía constitucional del INE.** En su conjunto, los cambios desproporcionados a las estructuras centrales y desconcentradas del INE, que imposibilitan la función electoral profesional y especializada, y que carecen de argumentos que justifiquen y garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función electoral, vulneran la autonomía del INE porque ponen en riesgo el desarrollo de sus funciones sustantivas.

III. Estructura central y desconcentrada de los OPLE

La reforma también toca a los institutos electorales locales de todo el país al comprimir su estructura central a dos únicas áreas ejecutivas⁵: una que se encargará de la organización, capacitación electoral y educación cívica; y la otra de administración, prerrogativas y asuntos jurídicos. La reforma no contempla en estas estructuras la existencia de áreas que cumplen funciones legales como igualdad de

⁵ El texto de la reforma señala: “Los organismos públicos locales contarán con un órgano superior de dirección, que estará auxiliado, a nivel central, de una estructura máxima dividida en dos áreas:

- Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y
- Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos.” (Artículo 99, párrafo 3 de la LEGIPE)

género, transparencia, o participación ciudadana. No obstante, todos los OPLE del país ejercen funciones legales para organizar mecanismos de participación democrática directa a nivel local; incluso muchos de ellos llevan en su nombre la encomienda de una de sus principales funciones: la participación ciudadana.

Los cambios legales impactan de igual manera a las estructuras desconcentradas de los OPLE: reducen las temporales y extinguen las permanentes. De manera explícita, el nuevo texto legal desaparece las estructuras de aquellos OPLE que tienen oficinas permanentes en los municipios y/o distritos⁶. Se trata de cinco entidades⁷ en donde los OPLE tendrían que despedir a decenas de profesionales y dismantelar sus estructuras desplegadas en su territorio estatal.

En cuanto a las estructuras desconcentradas temporales de los OPL, de acuerdo con el texto de la reforma, durante proceso electoral, los institutos locales podrán instalar órganos distritales y municipales con un máximo de tres consejeras y consejeros, y sólo excepcionalmente estos órganos podrán integrarse por cinco personas consejeras.

La estructura orgánica de los OPLE, así como el tamaño de sus consejos distritales y municipales temporales o permanentes está definido en las leyes electorales locales con base en distintos criterios: población, geografía, cargos en contienda, entre otras cuestiones competencia del ámbito local. En Jalisco, por poner un ejemplo, el Código Electoral local señala que los consejos distritales se integrarán por siete personas, y los órganos municipales con cinco o siete consejeras y consejeros, según su tamaño⁸.

Los consejos distritales y municipales

tienen responsabilidades sustantivas para la preparación, desarrollo y vigilancia de la contienda, tales como la realización de los cómputos, la expedición y entrega de constancias de mayoría, la capacitación para la observación electoral, además de

⁶ El artículo 99, párrafo 4 de la LGIPE dispone: “Los Organismos Públicos Locales no contarán con estructura municipal o distrital permanente. Durante los procesos electorales, podrán instalar órganos municipales o distritales integrados por un máximo de tres personas consejeras electorales. El órgano de dirección superior determinará en qué casos se justificará ampliar dicha integración, de manera excepcional, hasta cinco personas consejeras electorales.”

⁷ Ciudad de México, Guanajuato, Colima, Chihuahua (con una oficina municipal) y Baja California (con una oficina regional)

⁸ Artículos 146, 147, 148 y 149 del Código Electoral del Estado de Jalisco.

su permanente intervención en los asuntos de la elección circunscritos al ámbito territorial de su competencia. La existencia de estos órganos colegiados posibilita la vigilancia rigurosa y permanente de la ciudadanía y de los partidos políticos en el proceso electoral en el que participan⁹.

Reducir y restringir a un número fijo de integrantes a los órganos colegiados ciudadanos que conducen las elecciones locales, no sólo vulnera las funciones de control y vigilancia que éstos realizan, sino que desconoce la realidad demográfica, geográfica y política de las distintas regiones de nuestro país.

Las reformas aprobadas a las leyes electorales impactan de manera diferente a los distintos OPLE del país, pues el tamaño de las instituciones electorales locales, sus funciones y estructura orgánica, sus atribuciones locales, sus condiciones laborales y su territorio es distinto en cada lugar, dado que responden a las realidades particulares de cada región. Pero en todos los casos, con la intervención a las estructuras de los OPL, además de transgredir el régimen federal del Estado mexicano, se violenta la autonomía constitucional de las autoridades electorales locales, el desempeño de sus funciones sustantivas y se les constriñe a una homogeneidad tan imposible como indeseable.

IV. Posibles inconstitucionalidades

Los cambios a la estructura de los órganos centrales y desconcentrados de los OPLE pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Invasión de la esfera competencial estatal.** La atribución de definir la estructura orgánica mínima de las autoridades electorales locales, tanto en el ámbito administrativo como judicial, está reservada exclusivamente a los congresos estatales. De acuerdo con el artículo 116 constitucional, el Congreso de la Unión carece de atribuciones para legislar en materia de organización interna de los OPLE. Por ello, las reformas a las estructuras de las autoridades electorales locales violan la libertad de configuración

⁹ Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (AIEEF). *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la República; un planteamiento desde los Organismos Públicos Locales Electorales*. Pp. 19 y 20. agosto de 2022

normativa que el régimen federal constitucional mexicano garantiza a las entidades (los congresos locales).

- **Vulneración a la autonomía constitucional de los OPLE.** La imposición de reglas para la organización interna de los OPLE, violenta su autonomía reconocida y garantizada en el Art. 116 constitucional. Con dicha imposición, los OPLE quedan impedidos para definir la estructura orgánica permanente o temporal, tanto a nivel central como desconcentrada, que les permita cumplir con las funciones legales que tienen encomendadas, así como con los principios constitucionales que rigen la función electoral: certeza, independencia, objetividad, legalidad y máxima publicidad.
- **Eliminación de áreas que cumplen funciones sustantivas específicas.** El artículo 41, fracción V, apartado C, de la Constitución federal señala que corresponde a los OPLES la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; sin embargo, las reformas a la LGIPE excluyen de la estructura “máxima” de los OPLE, un área de participación ciudadana, y tampoco se prevé un área de igualdad sustantiva, necesaria para cumplir con el artículo 1 de la CPEUM.

III. LÍMITES A LAS FACULTADES REGLAMENTARIAS Y SANCIONATORIAS DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES: RETROCESOS EN CONQUISTAS CIUDADANAS

I. Límites a las facultades sancionatorias de las autoridades electorales

Más allá de la afectación a las capacidades institucionales, técnicas y operativas de las autoridades electorales, la reforma también limita sus facultades de interpretación y decisión, para imponer sanciones. Las nuevas normas relajan el régimen de sanciones del sistema electoral, y con ello abren la puerta a mayores infracciones a la Ley y a la impunidad. Ahora, con la reforma, las nuevas normas establecen que si la conducta presuntamente infractora no encuadra literalmente

(en estricto derecho¹⁰) con el supuesto explícito de la norma, el INE no podrá negar el registro de una candidatura y el TEPJF no podrá sancionar, aunque sea a todas luces evidente la violación a algún principio constitucional, ya sea de los que rigen la contienda electoral o bien aquellos relativos a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, entre otros.

La nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, literalmente señala que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no podrá imponer sanciones que impliquen la designación de candidaturas a cargos de elección popular o el nombramiento de dirigencias partidistas. Más aún, la nueva ley prohíbe al TEPJF imponer, por analogía o mayoría de razón, sanción alguna que no esté decretada por una ley que sea exactamente aplicable a la conducta infractora. Esta limitación a la facultad de decisión del Tribunal especializado es grave, porque en el ámbito administrativo electoral se carece de tipos legales para sancionar conductas infractoras en diversos temas, como en los casos de violencia política en razón de género, en los cuales las sanciones se han impuesto por los efectos que causan las acciones de discriminación, ya que éstas se manifiestan en una multiplicidad de conductas no consideradas en las legislaciones de forma expresa.

II. Límites a las facultades reglamentarias de las autoridades electorales

Por otro lado, la reforma prohíbe de manera expresa a las autoridades electorales emitir normas reglamentarias, y exigir requisitos adicionales a los señalados en la Ley para la postulación de candidaturas¹¹, como es el caso -por poner solo un ejemplo- de las normas reglamentarias para garantizar la integración paritaria en los

¹⁰ En el artículo 12 de la LGIPE, se precisa que las autoridades electorales en materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, interpretarán las normas de manera estricta. El dispositivo jurídico señala literalmente lo siguiente: “En materia de fiscalización, registro de candidaturas, precampañas y campañas, todas las autoridades electorales interpretarán las normas de manera estricta”.

¹¹ En el artículo 11 de la LGIPE se establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir las normas legales regulatorias del proceso de postulación de candidaturas, en los siguientes términos: “Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podría ser regulada, contariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley”.

órganos de elección popular; o las acciones afirmativas emitidas mediante lineamientos específicos.

De aplicar a nivel local las nuevas restricciones a las facultades reglamentarias de las autoridades electorales de las entidades, vulneraría no sólo el régimen federal constitucional garantizado en el artículo 40 de la Constitución mexicana, sino que causarían un retroceso en las conquistas de los derechos políticos adquiridos por grupos históricamente excluidos, que habían sido promovidos y garantizados mediante normas reglamentarias emitidas por los organismos públicos locales del país, produciendo resultados concretos: en las elecciones locales de 2022, 57.5% de las candidaturas registradas fueron de mujeres; en los comicios estatales de 2021, 52.5% de los registros fueron de candidatas; y en 2020, ellas tuvieron 54.1% de las candidaturas¹². Estos datos evidencian un crecimiento exponencial y sostenido de las candidaturas registradas para mujeres en elecciones locales, como producto del cumplimiento a las reglas de paridad emitidas en lineamientos desarrollados y aprobados por los OPLE.

Además, las nuevas normas restringen las facultades reglamentarias del INE, al acotarlas solo a los temas listados el artículo 41, base V, apartado B, inciso a, numeral 5 de la Constitución política federal. Eso quiere decir que el INE únicamente podrá emitir normas reglamentarias para el Programa de Resultados Electorales Preliminares, las encuestas y sondeos de opinión, la observación electoral, los conteos rápidos, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales. Estos temas ya se encuentran debida y exhaustivamente normados en el Reglamento de Elecciones emitido por el INE; pero en otros temas, sobre los que abundan normas secundarias, tanto a nivel federal como local, ya no podrá emitirse reglamentación alguna. Es el caso de temas tan relevantes como la reelección, las candidaturas independientes, la sobrerrepresentación política, la consulta popular y la revocación de mandato, la propaganda electoral, la equidad de género y acciones afirmativas, el voto electrónico, por mencionar algunos ejemplos.

¹² Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (AIEEF). *Aportaciones para la discusión de una reforma político-electoral desde las entidades de la República; un planteamiento desde los Organismos Públicos Locales Electorales*. Pag 15. Agosto 2022

III. Posibles inconstitucionalidades

Las restricciones a las facultades regulatorias, de interpretación y sanción de las autoridades electorales, pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a la autonomía constitucional del INE.** Las facultades reglamentarias del INE están reconocidas en su autonomía constitucional para garantizar el cumplimiento de las leyes, los principios que rigen la función electoral y los derechos humanos de carácter político.
- **Transgresión a la autonomía constitucional de los OPLE.** Al igual que el INE, los OPLE son órganos estatales que gozan de autonomía constitucional. El artículo 116 de la Constitución General les reconoce la atribución de emitir acuerdos o lineamientos generales para regular diversas cuestiones en los procesos electorales de su competencia, como es el caso de las medidas afirmativas y el registro de candidaturas.
- **Vulneración al sistema de distribución de competencias en materia electoral entre la Federación y las entidades federativas.** En la distribución competencial del régimen federal mexicano¹³, el establecimiento de normas para el registro de candidaturas es una facultad reservada a las entidades, por lo que el establecimiento de normas por parte del Congreso de la Unión para el registro de candidaturas locales invade de forma indebida la esfera competencias de las entidades federativas (congresos locales).
- **Vulneración al principio constitucional de paridad.** La restricción a la atribución de emitir lineamientos generales no garantiza la integración paritaria de los órganos de elección popular.
- **Violación a la autonomía judicial de los órganos jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Las normas en las que el legislador ordinario establece los efectos que deben tener las sentencia del TEPJF en los conflictos que éste resuelve vulneran la autonomía judicial de sus órganos. Esto es así porque esas prohibiciones

¹³ Este régimen competencias está ordenado en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tienen el efecto de impedir al tribunal federal que ejerza plenamente la libertad de decisión conferida por el artículo 99 de la Constitución mexicana.

- **Transgresión del principio de división de poderes.** El legislativo vulnera el principio de división de poderes, ya que las reformas impiden que el TEPJF ejerza plenamente su función, lo cual incide indebidamente en las facultades del poder judicial de la federación.

IV. PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. ABARATAMIENTO DE LAS CONDICIONES QUE GARANTIZAN LA LEGALIDAD, LA CERTEZA Y EL SUFRAGIO EFECTIVO UNIVERSAL

I. Reducción de la duración del proceso electoral

Hay otros cambios relevantes que distorsionan los procedimientos electorales para disminuir su costo, según se argumenta en el decreto de reforma. Es el caso de la reducción de la duración del proceso electoral que recorta más del 20% el tiempo para su preparación. En la actualidad, la organización de los procesos electorales, tanto federales como locales, transcurre durante nueve meses que, por experiencia de 30 años, están cuidadosamente definidos para alcanzar a realizar las actividades preparatorias de cualquier elección:

- Integración e instalación de consejos locales y distritales (el cinturón de vigilancia ciudadana);
- Convocatoria y contratación de capacitadores asistentes y supervisores electorales;
- Visita, reclutamiento y capacitación de millones de ciudadanas y ciudadanos funcionarios de casilla;
- Registro de miles de candidaturas y coaliciones;
- Organización de debates;
- Realización del monitoreo de programas que difunden noticias;
- Diseño, impresión y producción de documentación y material electoral;
- Diseño, pilotaje y simulacros del sistema de registro de candidaturas, de cómputos, de recolección de documentación;

- Conformación del comité técnico asesor, auditorías y desarrollo del PREP y el conteo rápido;
- Desarrollo e implementación del voto extraterritorial;
- Coordinación logística con fuerzas de seguridad pública;
- Promoción del derecho al sufragio libre y universal en México, y para ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero;
- La intensa y permanente atención a quejas entre partidos;
- La fiscalización oportuna de recursos de los partidos políticos empleados en precampañas y campañas;
- La depuración del Padrón y la emisión del Listado Nominal de Electores;
- La administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, entre muchas otras actividades.

La experiencia electoral mexicana -cincelada durante décadas- ha producido un calendario técnico electoral fruto de la experiencia, no del diseño en un gabinete aislado. El periodo que desde hace años se ha destinado para la preparación de las elecciones en México se ha ido definiendo a partir de los tiempos que las actividades para garantizar el sufragio auténtico, libre y universal que la realidad territorial, social y política exigen. La reducción de nueve a siete meses para las actividades preparatorias del proceso electoral obligará a las autoridades electorales responsables a comprimir procesos sustantivos, dificultando su debida realización y el cumplimiento del principio constitucional de certeza y previsibilidad que rige la materia electoral.

II. Cambio en la fecha de inicio de los cómputos distritales

Entre los cambios relevantes en los procedimientos electorales también se incluyó la disposición de iniciar los cómputos distritales la misma noche de la elección. Un cambio drástico desde el punto de vista del esfuerzo humano implicado, pues, como se sabe, desde hace décadas esos cómputos se realizan a partir del miércoles siguiente a la jornada electoral. La razón obedece a la necesidad material de esperar a que todos y cada uno de los paquetes electorales lleguen a su consejo distrital, lo cual supone en algunas regiones del país largos trayectos con escasas

vías de comunicación. Los paquetes electorales no llegan de manera inmediata a sus sedes distritales, sino que, en muchos casos, demoran varias horas, cuando no más de un día en arribar por las condiciones físicas y geográficas del propio territorio nacional.

De manera que, aun cuando los cómputos distritales inicien el mismo día de la jornada electoral, sus resultados no estarán listos esa noche, ni la siguiente, ni probablemente la subsiguiente. Precisamente la razón de existir del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y de los conteos rápidos, es que el procesamiento de los cómputos en nuestra normatividad no es automático, no es una simple transcripción de datos, sino la suma de resultados de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se realizan de manera pública, con la vigilancia ciudadana y la participación de partidos políticos que pueden defender, en el marco de la ley, cada uno de sus votos.

Los plazos previstos en la ley, antes de la reforma, también consideraban un trabajo de planeación colegiado, que los consejos distritales realizaban el martes previo a los cómputos, con base en la información electoral preliminar, para calcular los paquetes que serán sujetos a recuentos y hacer más eficiente la sesión de los cómputos, que por su naturaleza deliberativa también puede durar varias horas, sino es que días.

Junto con los instrumentos informativos de resultados preliminares (el PREP y los conteos rápidos), sostenidamente congruentes con los resultados electorales oficiales, los cómputos distritales que se realizan en sesiones públicas e ininterrumpidas, en presencia de todos los partidos políticos, han garantizado los principios constitucionales de certeza, legalidad y máxima publicidad.

Iniciar la realización de los cómputos distritales la misma noche de la elección conllevará un reto logístico y operativo de alta complejidad para las autoridades electorales, para asegurar su instrumentación cumpliendo con los principios constitucionales que rigen la función electoral.

III. Flexibilización de las reglas de integración del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

La reforma posibilita votar desde el extranjero con documentos de identificación distintos a la credencia de elector, tales como el pasaporte y la matrícula consular. Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se convierte en autoridad facultada para validar el Listado Nominal de Electores Residente en el Extranjero¹⁴.

El padrón electoral mexicano es la base de datos ciudadana más segura y abarcadora del país. Con 95.4 millones de registros¹⁵, este registro es permanentemente depurado y actualizado bajo estrictos controles de seguridad, y es monitoreado por todos los partidos políticos, a través de 333 comisiones permanentes (300 distritales, 32 estatales y 1 una nacional), que se dedican a vigilar los procesos de actualización y depuración del padrón.

La integridad del padrón electoral y los listados nominales electorales en México ha hecho que la autenticidad de estos registros ciudadanos hayan dejado de ser causa de impugnación de elecciones a cualquier nivel, desde hace varios lustros. El que sea posible votar desde el extranjero con un documento distinto a la credencial de elector vulnera gravemente la certeza en la integración del padrón electoral, pues esos documentos no consideran las medidas de seguridad ni cuentan con la permanente vigilancia que exige el registro federal de electores, y que son necesarios para garantizar la integridad y autenticidad de la base de datos que contiene el universo de potenciales votantes.

Al cabo, la falta de certeza en la integración del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero genera duda respecto de la autenticidad del universo potencial de votantes y, en consecuencia, vulnera la confianza en los resultados electorales y violenta el derecho al sufragio auténtico.

¹⁴ El artículo 334, párrafo 4 de la LGIPE dispone que: “La Secretaría de Relaciones Exteriores validará la información que el Instituto envíe sobre los mexicanos en el extranjero que hubieran solicitado su inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero”.

¹⁵ Con corte al 13 de enero de 2023. Fuente: INE <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

IV. Prohibición a la inversión en voto electrónico

Por otra parte, el régimen transitorio de la reforma prohíbe de manera inexplicable, al INE y a los institutos electorales locales invertir recursos para el diseño e implementación del voto electrónico. Se trata de un obstáculo que supone un freno a los avances que se han logrado en materia de voto electrónico en el país, sobre todo desde las entidades de la República. Los OPLE de Coahuila y Jalisco son las dos autoridades electorales en el país que han desarrollado, usado y mejorado urnas electrónicas para elecciones constitucionales locales y para todo tipo de mecanismos de participación social, desde hace 20 años.

Las urnas electrónicas son una contribución de las entidades a la vida democrática nacional y subnacional, y han sido empleadas en comicios locales, elecciones internas partidistas, escolares, universitarias, vecinales, en consultas populares municipales y estatales, en presupuestos participativos, entre muchos otros ejercicios de participación democrática. En algunas entidades el uso de la urna electrónica en mecanismos de participación ciudadana está incluso prevista en leyes locales específicas.

Con la prohibición de invertir recursos, ese desarrollo normativo eminentemente estatal, ese trabajo de innovación, ese avance tecnológico de factura cien por cierto local, esa inversión en cientos de urnas, su mantenimiento, actualizaciones y mejoras se diluirá. Sin posibilidad de invertir recursos en ellas, las urnas electrónicas están condenadas al desperdicio y la extinción.

El régimen transitorio de la reforma señala que será el Congreso de la Unión quién creará una comisión con la participación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el INE, encargada de diseñar un sistema electrónico de votación. Es decir, la reforma encarga a una institución ajena a la función electoral y sin experiencia en el desarrollo de sistemas de voto electrónico, el Congreso de la Unión (con el apoyo del CONACYT que tampoco conoce del tema), un proyecto que supone un cambio de paradigma en la organización de los procesos electorales, vulnerando las condiciones de legalidad y certeza de la instrumentación del voto electrónico y sus resultados.

V. Posibles inconstitucionalidades

Los cambios en los requisitos para votar desde el extranjero y la prohibición para el desarrollo del voto electrónico pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Vulneración al principio de certeza.** Permitir votar con documentos distintos a la credencial para votar del INE vulnera gravemente el principio de certeza, pues no se puede garantizar la integridad del Padrón Electoral, lo cual puede impactar indebidamente los resultados electorales.
- **Vulneración al derecho de autenticidad del sufragio.** Al permitir la utilización de documentos como la matrícula consular o el pasaporte, que tienen menores medidas de seguridad que la credencial expedida por el INE, se hace posible que pueda ejercer el voto alguien cuya identidad no corresponda materialmente al de la identificación que exhiba.
- **Vulneración al sistema de distribución de competencias nacional y local en materia electoral.** La prohibición a los OPLE de invertir recursos al desarrollo de sistemas de voto electrónico transgrede las normas de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas. La CPEUM establece que las elecciones locales estarán a cargo de los OPLE que ejercerán sus funciones, entre otras cuestiones, en materia de preparación de la jornada electoral, escrutinios y cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, así como en todas las materias no reservadas al INE, como es el caso del voto electrónico.
- **Transgresión a la autonomía del INE y los OPLE.** La prohibición al INE y a los OPLE de invertir recursos en el desarrollo de sistemas de voto electrónico transgrede su autonomía, tanto respecto del ejercicio de su presupuesto, como porque limita el desarrollo de sus atribuciones constitucionales.

V. CONVIVENCIA Y COMPETENCIA POLÍTICA. LAS REFORMAS FLEXIBILIZAN LOS REQUISITOS PARA MANTENER EL REGISTRO DE PARTIDOS, Y POSIBILITAN LA PROPAGANDA POLÍTICA DE FUNCIONARIAS Y FUNCIONARIOS, CON EMPLEO DE RECURSOS PÚBLICOS

I. Propaganda gubernamental y uso de recursos públicos

Las reformas a la Ley General de Comunicación Social trastocan las condiciones de equidad en las contiendas electorales, y violentan las restricciones para garantizar la imparcialidad en el uso de recursos públicos. Antes de la reforma, las manifestaciones de funcionarias y funcionarios podían considerarse propaganda gubernamental, en tanto que la infraestructura y los recursos empleados para su emisión y comunicación eran públicos.

La constitución federal y las leyes generales, así como un gran cúmulo de criterios y jurisprudencias que regulan el ejercicio de los recursos públicos para garantizar su uso imparcial e impedir ventajas indebidas, son ahora contrariadas por las nuevas normas que establecen que “no constituye propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en el uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas”¹⁶. El nuevo texto legal desconoce que el derecho a la libertad de expresión que la Constitución reconoce es para proteger a las personas y no a las autoridades. La libertad de expresión en el ejercicio de funciones públicas está limitada por las obligaciones que impone el cargo.

¹⁶ Artículo 4, fracción VII Bis de la Ley General de Comunicación Social: "Conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, o mediante el uso de tiempos oficiales, por un Ente Público, con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines; información de interés público tendiente al bienestar de la población o a estimular acciones de la ciudadanía para ejercer derechos, obligaciones o acceder a beneficios, bienes o servicios públicos, a través de cualquier medio de comunicación. Sus características deben ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No constituyen Propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas. Tampoco constituye Propaganda gubernamental la información de interés público que realicen las personas servidoras públicas, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, difundida en cualquier formato de manera gratuita".

Ahora, amparados en esta supuesta libertad de expresión, toda persona funcionaria pública podrá emitir mensajes, durante su horario laboral y en el ejercicio de su cargo, empleando recursos públicos para su comunicación, difusión y transmisión, aunque estos mensajes no sean imparciales, ataquen a contrincantes políticos, no sean informativos y tampoco de emergencia.

Más aun, el nuevo texto legal señala en su artículo 2 que “debe entenderse como propaganda gubernamental o como comunicación social con cargo al presupuesto público, etiquetado específicamente para ese fin por un ente público”, de manera que, si una institución del estado emplea recursos para difundir información o mensajes, pero éstos no fueron etiquetados en el presupuesto como propaganda gubernamental, simplemente no serán considerados como tales.

Con las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social se abre la puerta al uso de recursos públicos para la propaganda política y se hacen laxos e incontrolables los criterios que rigen la propaganda gubernamental y el empleo de recursos públicos para impedir su uso parcial a favor de un gobierno, o persona funcionaria o candidata, fuera los límites previstos por el artículo 134 constitucional.

II. Candidatura común

La inclusión de la llamada “cláusula de la vida eterna”, que posibilita a los partidos políticos transferirse votos para lograr alcanzar el porcentaje necesario que les permita mantener el registro, es la modificación que detuvo la aprobación del *Plan B* en diciembre del año pasado. Se trata de una disposición que prevé la figura de la *candidatura común*, con la que varios partidos pueden respaldar a una misma candidatura en una elección específica. De acuerdo con el artículo 12 de la LGIPE reformado¹⁷, los votos obtenidos por la candidatura común pueden ser repartidos

¹⁷ A la fecha en que se escribe este texto, la candidatura común es el tema sobre el cual existe menos claridad de su aprobación. Se trata de una modificación que se incluyó en el decreto de reforma aprobado en el Senado, pero que la Cámara de Diputados solicitó excluir. Es por este diferendo que la reforma no pudo ser aprobada en el Congreso de la Unión el pasado mes de diciembre, ya que luego de la modificación de las y los diputados, el decreto debía pasar nuevamente por la revisión del Senado, cuyo periodo de sesiones había concluido. Es por lo anterior que la inclusión de la figura de la candidatura común en Ley es todavía incierta.

mediante un convenio de distribución entre los partidos políticos, en los porcentajes que ellos mismos definan.

La experiencia indica que los acuerdos de reparto de votos han hecho posible que partidos políticos con poco respaldo ciudadano mantengan artificialmente su registro (y con ello millonarias prerrogativas y financiamiento), mediante la transmisión de votos de partidos con mayor respaldo. Es decir, se trata de una norma que posibilita a los partidos políticos mantener su registro aun cuando no obtengan el respaldo ciudadano requerido, lo cual trasgrede frontalmente la voluntad popular y el mandato de las y los votantes expresado en las urnas.

III. Nuevas hipótesis de conservación del registro de los partidos políticos nacionales y locales

Entre los cambios que se incluyen en el *Plan B*, que alteran las reglas de convivencia política nacional y subnacional, se encuentran las nuevas hipótesis o supuestos para conservar el registro de los partidos políticos. La constitución mexicana señala como requisito para mantener el registro de partidos políticos nacionales haber obtenido, al menos, el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones del proceso federal anterior, y para conservar el registro de partidos políticos locales, el texto constitucional exige que obtengan ese mismo 3% de la votación estatal en alguna de las elecciones del proceso electoral local anterior.

Las nuevas normas reformadas en la LGIPE y en la LGPP contravienen los requisitos constitucionales para la conservación del registro de partidos nacionales y locales, pues disponen que para mantener dicho registro basta con obtener el 3% de la votación en al menos la mitad más una de las entidades del país (para partidos nacionales) o de los municipios de la entidad (para los partidos locales). Es decir, las nuevas normas rebajan “a la mitad” las exigencias constitucionales para la conservación del registro, al flexibilizar el requisito de apoyo ciudadano con que deben contar. Con estas nuevas hipótesis se da lugar a la existencia de partidos políticos que la ciudadanía no ha respaldado con su voto.

IV. Posibles inconstitucionalidades

Los cambios en las reglas que rigen las condiciones de la convivencia y la competencia política nacional y subnacional pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a los principios de equidad e imparcialidad protegidos por los artículos 41 y 134 constitucionales.** El hecho de que sólo sea considerada propaganda gubernamental aquella que se presupuesta y paga con recursos públicos, transgrede el mandato establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, dirigido a las personas servidoras públicas, que consiste en la obligación de usar todos los recursos públicos que tengan a su cargo con imparcialidad, sin incidir en la equidad en la competencia electoral (no sólo el dinero público). Con dicha medida se vulnera de forma coetánea el principio de equidad previsto en el artículo 41 constitucional, así como el imparcialidad que rige la propaganda gubernamental y que se encuentra tutelado por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, porque se extrae de la prohibición de difundir propaganda gubernamental por cualquier medio, a toda publicidad que no sea pagada con dinero público, lo cual abre un amplio abanico de posibilidades para que los entes públicos incidan en los procesos electorales.
- **Violación al principio de equidad en la contienda previsto por el artículo 41 de la Constitución Federal.** El ampliar la libertad de expresión de las personas servidoras públicas, en los términos que lo hacen las disposiciones que integran la reforma en materia de comunicación social, pone en riesgo la prevalencia del principio de equidad en la contienda porque permite que, en ejercicio de sus funciones, las personas servidoras públicas opinen o incidan sobre temas de carácter electoral y que usen su investidura, así como la presencia y el cargo de autoridad que tienen, para posicionar a una postura política o candidatura determinada frente al electorado, lo cual constituye otorgar una ventaja indebida.
- **Violación al principio de libertad del sufragio reconocido por los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución Federal.** La figura de la

candidatura común distorsiona la voluntad del elector porque no se le permite otorgar su voto a un partido específico (como sucede en las coaliciones), sino que se le fuerza a apoyar a todos los emblemas que respalden la candidatura en cuestión.

- **Violación al principio de representación.** Según el principio de representación, los partidos políticos deben tener los votos que efectivamente recibieron. Pactar por convenio la transferencia de votos trasgrede dicho principio, y genera una representación artificial que beneficia indebidamente a los partidos políticos.
- **Violación al principio constitucional de reserva de ley.** Las nuevas hipótesis legales para la conservación del registro van más allá del umbral mínimo establecido por la Constitución general, flexibilizando de manera indebida las causales de pérdida de registro para hacerlas más asequibles. En consecuencia, con esta modificación legal el legislativo rebasa el principio de reserva de Ley, pues desacata la disposición del constituyente.
- **Violación directa a los parámetros constitucionales exigidos para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales y locales.** La introducción de nuevos y más laxos supuestos de pérdida de registro partidario violenta frontalmente lo establecido por artículo 41, base I, último párrafo, así como por el artículo 116, base IV, inciso f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las hipótesis específicas de conservación de registro a nivel federal y local.

VI. VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS Y LOS MEXICANOS: AL SUFRAGIO AUTÉNTICO, A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, Y LAS GARANTÍAS LABORALES

Las reformas a las distintas normas que rigen el sistema electoral mexicano tienen su impacto más grave en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las y los mexicanos, que se ven vulnerados en al menos tres ámbitos: en el derecho fundamental al sufragio auténtico, a la representación política y a las garantías laborales que prevé el Estado mexicano.

I. Igualdad de género y medidas afirmativas para grupos históricamente vulnerados

Décadas de lucha social e institucional para ensanchar el ejercicio de derechos políticos de las mujeres y de grupos históricamente excluidos han producido diversas reformas a las leyes nacionales y locales para garantizar una más amplia y genuina participación y representación política de la sociedad mexicana. En ese marco legal, tanto el INE como los OPLE han desarrollado diversa regulación específica para normar los procesos de registro de candidaturas, y de esta manera garantizar la participación y representación política paritaria, al igual que la postulación de personas que pertenecen a grupos que han estado históricamente en condición de desventaja (personas indígenas, residentes en el extranjero, de la diversidad sexual, quienes viven con alguna situación de discapacidad, juventudes).

Los cambios a las normas electorales caminan en sentido opuesto a los avances normativos logrados, dado que se restringen las facultades reglamentarias de las autoridades electorales, que en materia de paridad y medidas afirmativas habían logrado avances sustantivos concretos: como no había ocurrido antes, el legislativo federal mexicano es hoy totalmente paritario; y a nivel local, donde también se ha alcanzado la paridad, cinco entidades tienen congresos con más del 60% de mujeres diputadas¹⁸, como resultado del desarrollo y aplicación de lineamientos locales para la postulación de candidaturas.

Las medidas afirmativas, normadas e instrumentadas por las autoridades electorales, también han resultado eficaces para promover y garantizar los derechos políticos de participación y representación a comunidades históricamente vulneradas: a nivel federal, en las pasadas elecciones, por primera vez 11 mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero lograron ganar una diputación federal gracias a las medidas afirmativas que, mediante lineamientos específicos, aprobó el INE y confirmó el TEPJF. También los pueblos originarios han visto reconocidos y materializados sus derechos políticos al ganar 21 distritos federales considerados como indígenas.

¹⁸ Jalisco, con 63.16% de legisladoras; Chiapas y Michoacán con 62.50%; Morelos y Nayarit con 60%.

Los cambios legales no sólo prohíben a las autoridades emitir normas reglamentarias para garantizar la paridad de género e impulsar medidas en favor de grupos en desventaja, (que han demostrado ser eficaces); también regulan de manera restrictiva y regresiva las acciones afirmativas, desconociendo los avances alcanzados. El nuevo texto legal señala que “los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 de las siguientes: personas pertenecientes a una comunidad indígena, personas afromexicanas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual y personas residentes en el extranjero”¹⁹.

Esto quiere decir que para las elecciones de diputaciones federales, en lugar de los 21 distritos indígenas ya reconocidos y las 11 diputaciones migrantes, ahora los partidos estarán obligados a postular solo 25 candidaturas para todos los grupos (personas indígenas, afroamericanos, con discapacidad, migrantes y de la diversidad sexual), por cualquiera de los dos principios²⁰, y en el caso de las diputaciones de representación proporcional (RP), éstas deberán ubicarse en los primeros veinte lugares.

Estas condiciones de participación, es decir, ubicar candidaturas en los primeros 20 lugares de las listas de RP (cuando acceden al cargo en promedio los primeros 15 lugares) o bien postularlas por el principio de mayoría relativa en distritos que no están reservados para comunidades específicas, no representan una ventaja real, y por lo tanto no puede considerarse una medida afirmativa, pues

¹⁹ Al respecto, el artículo 11, párrafo 4 de la LGIPE precisa lo siguiente: “En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 de las siguientes: a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena; b) Personas afromexicanas; Personas de la diversidad sexual; y e) Personas residentes en el extranjero. En las diputaciones por el principio de mayoría relativa, las referidas acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal. En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares. Es facultad exclusiva del Congreso de Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

Será obligatoria la configuración paritaria en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, para cuyo efecto, los partidos políticos respetarán la postulación de dos bloques de alta y baja competencia”.

²⁰ Mayoría relativa y/o representación proporcional

lejos de otorgar una ventaja a los grupos históricamente excluidos, los regresa a una condición que ya habían superado.

Otro problema de la reforma -que agrava el anterior- es que desconoce la obligación del Estado mexicano de realizar consultas a los pueblos originarios y a las personas que viven en situación de discapacidad, previo a la emisión de cualquier medida legislativa que les afecte. Así lo mandatan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas. Se trata de instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el estado México para garantizar derechos humanos, cuyo cumplimiento es obligatorio. No obstante, las medidas afirmativas incluidas en el nuevo entramado legal no les fueron consultadas ni a las personas indígenas, ni a las que viven en situación de discapacidad.

Con las reformas se violan los principios de progresividad y no retroactividad que rigen los derechos humanos, pues los espacios ya ganados, ahí donde se habían fijado medidas para garantizar la participación y la representación política de diversos grupos históricamente vulnerados se perderán. Al cabo, el daño es al derecho fundamental de participación y representación política.

II. Posibles inconstitucionalidades

Los cambios en las reglas de acciones afirmativas pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a los principios de progresividad y no retroactividad que rigen los derechos humanos.** Las medidas afirmativas previstas por el Congreso de la Unión resultan menos protectoras que las desarrolladas por las autoridades electorales en los procesos electorales pasados para el acceso a cargos federales de elección popular. Con ello se vulnera el principio de progresividad en el ejercicio de los derechos políticos, ya que existe una regresión evidente; y a la vez se transgrede el principio de retroactividad, porque al entrar en vigor las referidas disposiciones legales los grupos destinatarios de esas acciones perderán derechos.

- **Violación al derecho a la consulta de las personas que viven con alguna discapacidad.** La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas impone a los Estados parte el deber de celebrar consultas estrechas dirigidas a las personas con discapacidad en que se les garantice su participación activa, de forma previa a la adopción de decisiones gubernamentales.
- **Violación al derecho a la consulta de las personas indígenas.** El bloque de constitucionalidad del Estado Mexicano, en específico en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece la necesidad de consultar a dichos grupos originarios toda medida administrativa o legislativa que incida significativamente en su estructura social.

III. Derechos laborales

Como resultado casi inmediato de la instrumentación de la reforma, casi 85% de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional del INE, que es uno de los servicios civiles de carrera más reconocidos del país, perderá su empleo. Además, el personal administrativo que trabaja en las Juntas Locales que se verán significativamente disminuidas, y las distritales que desaparecerán, también serán despedidos. En total, entre las personas de oficinas centrales cuyas áreas se reducen o fusionan, los miembros del SPEN que trabajan en las juntas locales y las distritales del INE que se extinguen, y el personal administrativo que auxilia todas sus funciones, aproximadamente 13 de los casi 17 mil funcionarias y funcionarios que trabajan en el INE dejarán de prestar sus servicios a la sociedad mexicana²¹. Con ello, se violentan los derechos laborales de miles de personas servidoras públicas, cuyo único pecado ha sido realizar un trabajo profesional y especializado que ha posibilitado la organización de elecciones libres, genuinas y competidas en todo el territorio nacional.

²¹ Versión estenográfica de la conferencia de prensa Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2022/12/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-del-instituto-nacional-electoral/>

A nivel local, el número de personas que perderá su empleo es indeterminado, pues el impacto en los OPLE no es homogéneo: dependerá del tamaño y de la estructura orgánica de cada institución, pero al menos en 5 entidades deberán dismantelar sus oficinas desconcentradas, y en todo el país, los OPLE estarán obligados a conducir reestructuras internas para contraerlas y ajustarlas al modelo orgánico que ahora prevé, en franca violación al régimen competencial federal, la LGIPE para los institutos electorales de las entidades.

Las violaciones a los derechos y garantías laborales van más allá, pues las nuevas leyes implican diversos cambios al régimen laboral de las y los trabajadores electorales: disponen un tope a las remuneraciones que perciben, eliminan prestaciones laborales con que cuentan en la actualidad (seguro de gastos médicos mayores y de separación individualizada), y extinguen el fideicomiso del pasivo laboral del INE, cuyo propósito es y ha sido lo que hoy se vulnera: la protección de los derechos laborales de miles de funcionarias y funcionarios del Instituto.

IV. Posibles inconstitucionalidades

El despido injustificado de miles de personas servidoras públicas y el nuevo régimen laboral que se le imponen a las autoridades electorales pueden constituir las siguientes violaciones constitucionales:

- **Violación a los principios de progresividad y no retroactividad en los derechos y garantías laborales del personal del INE.** Al prohibir diversas prestaciones desde la ley, las personas que actualmente las perciben dejarán de tener derecho a ellas una vez que entren en vigor la reforma. Ello supone la aplicación retroactiva de las normas porque, con su entrada en vigor, una gran cantidad de funcionarias y funcionarios perderán derechos laborales que actualmente tienen reconocidos.
- **Transgresión a los principios de irretroactividad y progresividad de las personas que dejarán formar parte del SPEN.** La expulsión de funcionarias y funcionarios del Servicio Profesional Electoral violenta el principio de irretroactividad porque les priva de prestaciones laborales y derechos con que cuentan en la actualidad. También se anula la seguridad en el empleo y

los beneficios que habían obtenido por su pertenencia un servicio civil de carrera. Con ello, se vulnera el principio de progresividad porque dejará de existir en gran parte ese sistema y, por tanto, habrá una regresión en las condiciones del servicio de carrera que desempeñan.

- **Trasgresión al principio de irretroactividad en la percepción de ingresos de las personas que desempeñan la función electoral.** La norma que entra en vigor priva a las personas funcionarias públicas que percibían ingresos superiores a los del tope ahora impuesto, de un derecho que previamente habían adquirido.
- **Vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en relación con el derecho a una justa remuneración.** El contenido de las disposiciones que se analizan resulta arbitrario porque desconoce de forma general la especialización de todas las funciones electorales, con la única finalidad de establecer un tope salarial irrestricto, lo cual vulnera el artículo 127 constitucional, es decir, el derecho a que tienen las personas que realizan un trabajo especializado a percibir una remuneración justa y proporcional a su labor.
- **Incompetencia del legislador federal para calificar el trabajo que desempeñan los OPLE y Tribunales locales.** Si bien el tope impuesto a las remuneraciones de las funciones electorales está fijado con base en una norma constitucional, las nuevas normas que la reglamentan en la LEGIPE y que ahora indican de forma general que ninguna función electoral puede considerarse técnico calificada o especializada, son de carácter ordinario. Aquellas disposiciones que se refieren a las condiciones laborales de las personas servidoras públicas de los OPLE y los Tribunales Electorales Estatales son contrarias a la Constitución, porque se trata de una atribución reservada a los estados, que están facultados para reglamentar las características de especialidad en los cargos de las personas que desempeñan una función pública en las entidades federativas.

V. Sufragio auténtico

Al cabo, el impacto general del *Plan B* es la violación al derecho fundamental al sufragio auténtico, es decir, a la garantía fundacional de todo régimen democrático: el derecho de la ciudadanía a elegir a sus gobernantes y representantes en paz y en libertad, en elecciones que aseguren **la certeza de los votos**, la competencia política, la legalidad y la autenticidad de la voluntad popular expresada en las urnas.

La intervención en las estructuras y facultades de las autoridades electorales administrativas y judiciales, el debilitamiento de sus capacidades técnicas y operativas, su des-profesionalización y des-ciudadanización, la simplificación y abaratamiento de procedimientos electorales sustantivos, la flexibilización en las condiciones de la competencia política, el relajamiento del régimen de sanciones a partidos, la permisividad para el uso parcial de recursos públicos y la propaganda gubernamental, la vulneración a la autenticidad del padrón electoral y al derecho a la identidad, las restricciones y regresiones para garantizar la participación y representación política paritaria y para grupos históricamente excluidos, entre otras afectaciones graves, modifican las condiciones para la realización de elecciones limpias, periódicas, competidas, libres y genuinas, y dificultan el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función electoral en México: certeza, objetividad, imparcialidad, legalidad y máxima publicidad.

VI. Posibles inconstitucionalidades

El conjunto de afectaciones referidas en este texto puede constituir violaciones, al menos, a los siguientes principios y normas constitucionales:

- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal” Art. 40, CPEUM.
- La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas Art. 41. Tercer Párrafo, CPEUM.
- Es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares... Art. 35 CPEUM
- ...mediante sufragio universal, libre, secreto y directo Art. 41, I; 122, A, fracción II y 166 fracción IV, CPEUM.
- El INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con

órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección. Los órganos ejecutivos y técnicos contarán con personal calificado necesario. Art. 41, Base V, Apartado A, CPEUM.

- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: (...) [l]as autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones... Art. 116, fracción IV, inciso c.
- Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos... Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Art. 116, CPEUM.

VII. CONCLUSIONES

El sistema electoral que México había logrado construir antes de la reforma que hoy enfrentamos, fue producto de décadas de acuerdos políticos, de movilizaciones sociales, de exigencias ciudadanas, de reformas, de profesionalización, especialización técnica y desarrollo normativo que hicieron posible la convivencia y la competencia pacífica y civilizada de la pluralidad política tan amplia y característica de nuestra nación, a lo largo de los últimos 30 años. Ese sistema electoral mexicano, imparcial y profesional, está a punto de ser vulnerado desde sus cimientos.

Organizar elecciones libres, legales, competidas, con apego irrestricto a los principios de certeza, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad es una función que **sólo** puede desempeñarse desde la autonomía, en condiciones de trabajo profesionales, no improvisadas, jurídicas, materiales e institucionales que permitan el arbitraje independiente apegado a las normas. Con las reformas aprobadas, esas condiciones materiales e institucionales se ven gravemente afectadas.

No obstante la trascendencia e impacto de las nuevas normas para la vida democrática, política y social de la nación, el proceso legislativo “de urgente y obvia resolución” activado para su aprobación careció de justificación y motivación, e

impidió la deliberación parlamentaria que obliga la normatividad y exige la sociedad mexicana. Por su grave afectación a los derechos humanos, solo ello debería bastar para declarar la invalidez de las normas aprobadas.

Por la gran cantidad de posibles violaciones constitucionales y a los derechos de las personas, se prevé la presentación de cientos o miles de amparos, controversias y juicios de diversa índole. Entre tanto, mientras esos recursos son resueltos por las instancias competentes, las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en general vivirán meses de incertidumbre sobre las condiciones que rigen la vida democrática y política de las y los mexicanos. En un escenario no visto en dos décadas y media, y a menos de un año de arrancar el gran proceso electoral 2023-2024, la instrumentación de esta reforma electoral, o lo que quede de ella una vez agotada la cadena impugnativa, someterá al INE y a los OPLE, con sus capacidades y facultades disminuidas, a un estrés desmedido, sin margen para el error en la organización de la elección en donde estarán en juego todos los cargos federales de elección popular (incluida la presidencia de la República), 9 gubernaturas, los congresos de 30 entidades y cerca de mil 500 municipios en todo el país.

La historia nos ha enseñado que toda iniciativa de reforma electoral que proponga transformar de manera sustantiva las reglas del juego democrático debe surgir del consenso, de la ratificación plural de las reglas del juego, del acuerdo y del compromiso democrático.

Estamos ante el primer escenario de unas reglas electorales para renovar los poderes públicos en el país fruto -no del acuerdo- sino de la improvisación y la discordia, de la imposición de una mayoría y no del consenso. Este retroceso político, el desmantelamiento y la destrucción, así como el desorden que se inyecta, afectan no solo a una estructura institucional, un sistema nacional que funciona, instrumentos vitales o condiciones reales de competencia política: en conjunto, esas nuevas circunstancias, alteran, impiden, y vulneran la autenticidad del sufragio.