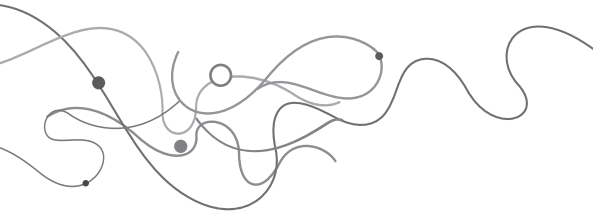


uno.

Estudio introductorio al análisis técnico



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

Javier MARTÍN REYES*
María MARVÁN LABORDE**

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

3

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. ELIMINACIÓN TOTAL DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

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

⁷ La repetición está en la iniciativa.

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

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

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

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

III. REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

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

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

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

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

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

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

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

IV. FISCALIZACIÓN

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

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

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

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

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

V. MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

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

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

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

VI. CAPACITACIÓN ELECTORAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

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

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

VII. ELECCIÓN DE AUTORIDADES POR VOTO POPULAR

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

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

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

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

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

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

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

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

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

VIII. LIMITACIONES A LA JUSTICIA ELECTORAL FEDERAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

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

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

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

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

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

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

IX. CENTRALISMO ELECTORAL

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

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

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

2. Opinión técnica de los cambios propuestos

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

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

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

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

X. ACCIONES AFIRMATIVAS

1. *Cambios propuestos en la iniciativa presidencial*

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

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

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

2. *Opinión técnica de los cambios propuestos*

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

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

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

XI. LOS IRREDUCTIBLES Y LOS PENDIENTES DE LA REFORMA ELECTORAL

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

1. *El Servicio Profesional Electoral*

25

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

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

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

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

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

2. *La imparcialidad de los actores gubernamentales*

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Los pendientes de la justicia electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. *Mecanismos para cubrir vacantes*

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

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

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

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

XII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

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

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

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

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

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