

## 6. Integridad electoral

### XXVI. Los claroscuros de la reforma constitucional electoral

Janine M. OTÁLORA MALASSIS\*

Ante la iniciativa de reforma electoral constitucional que envió la Presidencia de la República a la Cámara de Diputados, cabe preguntarse primero: ¿es necesaria una reforma electoral hoy en día? La respuesta es: sí es necesaria. La última gran reforma en esta materia fue la de 2014, que modificó la estructura del entonces Instituto Federal Electoral (convirtiéndolo en el Instituto Nacional Electoral, INE) y de los institutos electorales locales, la vía de designación de las consejerías electorales de las entidades con el fin de profesionalizarlas y separarlas del poder político, dando la función de su nombramiento al propio INE. También fortaleció y centralizó la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con énfasis en los gastos en los procesos electorales. Se creó también dentro del Tribunal Electoral la Sala Regional Especializada encargada de resolver los procedimientos sancionadores, que a su vez también fueron reformados. Elevó a rango constitucional la paridad de género en el espacio político electoral. Esta última reforma pedida por los partidos de oposición fue consensuada con todas las fuerzas políticas.

La vida político electoral del país ha evolucionado mucho en estos últimos 12 años, lo que implica la necesidad de revisar la adecuación de las normas a la realidad, hacer un diagnóstico y remediar aquellos temas que requieren cambios.

La segunda pregunta que es necesario formularse es: ¿debe ser una reforma constitucional o legislativa? Lo más urgente es una revisión y adaptación de las leyes electorales. Modificar la Constitución sería benéfico si se van a fortalecer las causas de nulidad de elección a fin de fortalecer la

\* Exmagistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

integridad electoral, el financiamiento público de los partidos políticos, la fiscalización de los gastos de los partidos y de campañas, la intervención de la violencia en los procesos electorales y el uso de la inteligencia artificial en las elecciones.

Ahora bien, previo a toda reforma electoral lo que debe hacerse es un diagnóstico de nuestro sistema, hecho de manera conjunta con todos los partidos políticos, la academia y la sociedad civil. Sólo a partir de un diagnóstico serio y completo pueden proyectarse los temas que requieren ser modificados para fortalecer la democracia. De lo contrario, la reforma sólo reflejaría la voluntad de la mayoría política.

Acorde con los estándares internacionales, ¿qué debe contener una reforma electoral para ser coincidente con la integridad electoral?

De conformidad con el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia,<sup>1</sup> de la cual México forma parte, una reforma electoral debe cumplir con requisitos mínimos:

- Debe ser adoptada mediante un amplio consenso tras amplias consultas públicas con todas las partes interesadas.
- La norma debe ser clara y completa a fin de cumplir con las obligaciones y normas internacionales.
- Debe existir un compromiso político de aplicar plenamente la legislación, con garantías procesales y judiciales adecuadas y medios para evaluar oportunamente cualquier supuesto incumplimiento.
- Debe contener las reglas referentes a la autonomía y la imparcialidad de los organismos electorales, la universalidad y accesibilidad del sufragio, la equidad en la contienda (financiamiento, medios y espacios públicos igualitarios), la proporcionalidad entre los votos y la representación política, mecanismos efectivos de justicia electoral y la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En el análisis de toda reforma constitucional deben valorarse los puntos positivos que esta tiene, así como aquellos que podrían ser benéficos, pero son planteados de tal manera que sus efectos son perjudiciales. Deben también mencionarse las omisiones de una reforma.

<sup>1</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, 2002.

## ¿QUÉ CONTIENE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL?

En la iniciativa se abordan diversos temas: las curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, la integración del Senado de la República, el financiamiento público de los partidos políticos, la fiscalización de los gastos de los partidos políticos y de las candidaturas durante los procesos electorales, las aportaciones a los partidos por entes extranjeros, los tiempos de Estado en radio y televisión, el control de la inteligencia artificial en las campañas, la constitucionalización de las acciones afirmativas para los grupos en situación de vulnerabilidad, las funciones de los organismos públicos locales electorales (OPLE), la reglamentación de las consultas populares, los cómputos distritales y la intervención de los poderes de Estado en la promoción de la participación ciudadana.

De estas propuestas veré en primer término aquellas que podrían ser beneficiosas para nuestro sistema electoral y la integridad electoral pero que deben ser debatidas y redactadas con otro alcance. Es el caso de las reglas de fiscalización y del aviso que deben dar las autoridades sobre candidaturas.

La rendición de cuentas y la consecuente fiscalización del uso de recursos por parte de los partidos políticos y sus diversas candidaturas ha sido, desde hace varias décadas, uno de los graves problemas que afecta la integridad electoral. Los primeros asuntos revelados por las autoridades fueron el de “Amigos de Fox” y el “Pemexgate”. Posteriormente, en 2012 en la elección presidencial, surgió el caso conocido como “Monex”, que hizo patente el problema de la legislación electoral que, en caso de uso de recursos prohibidos durante una campaña, la única sanción posible era el retiro de la candidatura, sin un impacto en los resultados electorales. Como el caso Monex surgió en el periodo de veda previo a la jornada electoral, por lo que no pudo tener un impacto jurídico ya que la investigación inició pasada la jornada electoral, ya sin posibilidad de cancelar alguna candidatura. Esto llevo a que la oposición promoviera una reforma constitucional en materia electoral para que este tipo de delitos pudiese tener consecuencias en el resultado de la elección. En 2024 se aprobó la reforma al artículo 41 constitucional, que dispone que una elección puede ser anulada si la candidatura ganadora rebasó el tope de gastos de campaña en 5% y la diferencia entre el primero y

segundo lugar es menor al 5%. De igual manera se estableció la nulidad de elección cuando se acredite el uso de recursos ilícitos o públicos en la campaña y la diferencia entre el primer y segundo lugar es menor al 5%. Además, con esta reforma se centralizó la función fiscalizadora de todas las elecciones en el INE.

De ahí la importancia en nuestro sistema de la fiscalización de los recursos, por lo que una reforma que busca fortalecerla siempre tendrá un punto positivo.

La actual iniciativa propone modificar el artículo 41 de la Constitución Política prohibiendo primero que los partidos políticos y las candidaturas reciban para sus actividades o campañas recursos en dinero o especie provenientes de un gobierno, fondo de inversión u organismos extranjeros, persona física o moral extranjera o de personas que residen fuera del territorio nacional.

Esta propuesta es relevante en el contexto de elecciones pasadas en las que países extranjeros quisieron influir en el voto ciudadano e intervenir en el resultado de las elecciones (Brasil, Estados Unidos, Moldavia).

En segundo término, se agrega a ese mismo artículo, la obligación de las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero o de toda persona que realiza actividades vulnerables, de reportar de manera cotidiana, los ingresos, egresos y demás operaciones financieras (valores, divisas, activos virtuales, crédito, seguro y fianzas, compra y venta de bienes y demás activos) de los partidos políticos nacionales y locales y de todas las candidaturas. Esta obligación sólo aplica para los periodos de precampañas y campañas. Los datos recabados serán confidenciales.

Estas nuevas disposiciones podrían ser benéficas para el sistema electoral, pero plantean diversos problemas en su ejecución.

El primero, es que no se fiscalizan los recursos y los movimientos financieros que ingresan previo al inicio de las precampañas. El segundo y más grave, es que esta disposición es únicamente para efectos de fiscalización. La propia iniciativa dispone "...sin que su alcance abarque los registros de candidaturas". Tomando en cuenta la circulación de cantidades considerables de efectivo durante los procesos electorales, fortalecer su fiscalización sin que esta tenga una consecuencia jurídica en las candidaturas y en los partidos políticos que se beneficiaron violando todo sistema de control, violenta gravemente los principios de la integridad electoral. En

el ámbito político electoral las multas al ser pagadas con el financiamiento público de los partidos, no tiene ningún efecto disuasivo.

La iniciativa dispone la prohibición de que los partidos políticos y las candidaturas reciban financiamiento con recursos, bienes o servicios que provengan de actividades ilícitas. Esta nueva disposición tiene sólo un efecto testimonial, ya que ya existe la nulidad de elección por uso de recursos ilícitos. Por lo tanto, es una propuesta redundante.

Quedan también prohibidas las aportaciones de personas físicas mexicanas en efectivo. Todas las aportaciones monetarias deberán efectuarse a través del sistema financiero nacional y estas operaciones deberán ser reportadas por el sistema financiero nacional al INE. Tampoco aquí se prevé una sanción respecto del registro de la candidatura infractora o del partido político.

Si bien todas estas propuestas podrían abonar a la integridad electoral, al carecer de efectos jurídicos sancionadores, no abonan a la equidad en la contienda ni a fortalecer los principios democráticos.

Hay que señalar también que se propone modificar el artículo 41 para establecer que las autoridades en materia de seguridad, procuración de justicia y de inteligencia financiera deben establecer mecanismos de coordinación con la autoridad electoral para proporcionar información relacionada con el registro de las candidaturas, que resulte relevante para la integridad electoral. Para efectos de empezar a tomar medidas eficientes contra la injerencia del crimen organizado en la postulación de candidaturas, esta nueva disposición debe ir acompañada de las consecuencias jurídicas no sólo respecto de la persona candidata, si no también de los partidos postulantes.

Es importante mencionar que en esta nueva disposición son las autoridades las que definirán los mecanismos de coordinación con el Instituto Nacional Electoral u OPLE, siendo que estos mecanismos deben ser determinados por la propia institución electoral en conjunto con las autoridades. Es en efecto el INE quien define la procedencia de las candidaturas y es la autoridad que tiene el conocimiento sobre las dificultades para definir candidaturas contrarias a la integridad electoral. No puede sujetarse al INE a lo que decidan las autoridades, por lo menos estos mecanismos deben ser definidos de manera conjunta para que sean realmente útiles. Lo que se tiene que hacer es fortalecer a la autoridad administrativa electoral y no supeditarla a otras autoridades.

Llama la atención que ninguna de estas nuevas disposiciones tenga un efecto en las nulidades de elecciones, cuando en caso de que se acrediten, la nulidad es la única vía posible para preservar la democracia y respetar los principios de la integridad electoral.

Una de las peticiones de la sociedad civil y de la ciudadanía es la relativa a la regulación de la inteligencia artificial y de las llamadas “fake news”. Lo que se solicita es tomar las medidas necesarias para que la ciudadanía emita su voto de manera informada y no orientada por noticias artificiosas y las personas candidatas buscan preservar su integridad ante el uso de propaganda surgida de la IA. Lo que se esperaba de una reforma electoral era una regulación de la creación de propaganda político electoral con inteligencia artificial y, no sólo su eventual modificación.

Pero la iniciativa sólo hace referencia a la modificación o alteración de los contenidos vinculados a los procesos electorales mediante la IA, que deberá ser etiquetado por su emisor. Además, se responsabiliza a las personas concesionarias de radio y televisión y a las plataformas de servicios digitales de identificar y evitar la difusión de contenidos no etiquetados. No se advierte cómo los medios de comunicación podrán ejercer esta nueva responsabilidad, en la cual además corren el riesgo de ejercer ante la duda una censura previa, lo que empobrece y limita el debate público en procesos electorales. Debe ser la autoridad competente la que haga esta revisión y prever procedimientos sancionadores en caso de que la obligación de etiquetado no se respete.

Por ello, lo que establece la iniciativa en materia de inteligencia artificial, no sólo es insuficiente, ya que debe regularse desde las creaciones de propaganda electoral con IA cuando son noticias falsas y no establecer mecanismos de censura previa. En este rubro la iniciativa se aleja mucho de las demandas ciudadanas y de las necesidades del sistema electoral y su modelo de comunicación política.

Las reformas en materia de representación proporcional tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República tendrán como consecuencia una sobrerrepresentación de los grandes partidos políticos con la consecuente sobrerrepresentación de los partidos minoritarios. Esto llevaría a la creación de un sistema bipartidista.

Además, la disminución de las curules en el Senado, con la supresión de las 32 de representación proporcional, implica restar fuerza al sistema

del bicameralismo creado justamente para que el Senado pueda contener la mayoría legislativa, ya que el Senado podría tener la misma mayoría.

Es importante destacar que una de las ventajas del modelo actual de representación proporcional es que es la vía para garantizar el cumplimiento del principio constitucional de la paridad de género. Cuando la representación de las mujeres por la vía de la mayoría relativa no es paritaria, las autoridades electorales hacen los ajustes necesarios para alcanzar la paridad en las listas de representación. Esta solución permite alcanzar este fin sin afectar el voto ciudadano. En el modelo propuesto por la iniciativa, las autoridades tendrán que ponderar entre la paridad y el voto popular.

El mismo problema se presentará para la representación de todas las candidaturas por acciones afirmativas.

Además, con el nuevo modelo previsto no se va a reducir la partidocracia. La designación tanto de las candidaturas de mayoría relativa como para integrar las listas, seguirán siendo determinadas exclusivamente por las cúpulas de los partidos políticos. Si bien con el sistema propuesto en la iniciativa para elegir a 100 diputaciones de representación proporcional mediante voto directo de la ciudadanía serán las personas electoras las que decidirán quienes ocuparan los escaños, lo cierto es que la lista a partir de la cual votarán será elaborada exclusivamente por las cúpulas partidistas. Se corre además el riesgo que ante el desconocimiento del electorado de estas candidaturas, los partidos recurran nuevamente a los “acordeones”.

La única vía para responder a la demanda ciudadana de reducir la partidocracia en el acceso a los cargos de elección popular es ampliando el acceso de las candidaturas independientes a estos cargos. Esta es la única manera de permitir una mayor ciudadanización en el acceso a los cargos políticos.

Es muy grave la propuesta de reforma al artículo 134 constitucional que permite a los poderes de los tres órdenes de gobierno de promover la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa. En México se ha luchado por separar al poder político de los procesos electorales, esta propuesta implica una regresión.

Si bien la iniciativa presidencial de llevar a cabo una reforma electoral puede ser benéfica para nuestra democracia, lo cierto es que los claroscuros de este procedimiento restan viabilidad a la propuesta.

Esta reforma se lleva a cabo sin haber realizado un verdadero diagnóstico sobre el modelo electoral actual para detectar, con las personas

expertas y la sociedad los puntos fuertes de nuestra democracia y aquellos que deben reforzarse o actualizarse.

Muchas de las demandas ciudadanas formuladas en los diversos foros y en las ponencias presentadas<sup>2</sup> no fueron tomadas en consideración en la iniciativa: paridad de género, falta de democracia interna en los partidos y partidocracia, regulación de las noticias falsas, nepotismo, continuidad de los OPLE.

Las propuestas que podrían ser positivas para nuestro modelo como la reducción del financiamiento público, una mayor fiscalización, la información sobre candidaturas que puedan vulnerar la integridad electoral y el ensanchamiento de los procedimientos de participación ciudadana, deben ser debatidas por todas las fuerzas del Congreso, escuchando también la voz de las personas expertas, a fin de hacerlas viables.

Destacan serias omisiones como la violencia en los procesos electorales y la injerencia del crimen organizado en la designación de candidaturas y el financiamiento de las campañas, un control del dinero ilícito que circula en las campañas, y las medidas para fortalecer la justicia electoral y los órganos encargados de impartirla. En este último rubro es de señalarse que no se hace mención alguna a las magistraturas electorales locales, las cuales seguirán siendo designadas por el Senado de la República, en tanto las magistraturas federales son electas por el voto popular.

La iniciativa también es omisa en regular la sobrerrepresentación y el régimen de las coaliciones que permite desviar la proporcionalidad entre los votos y la representación en las cámaras.

El estado actual de la iniciativa implica más procesos de participación ciudadana con menos presupuesto y la eliminación paulatina de la educación cívica. El resultado de esta combinación será una integridad electoral disminuida.

---

<sup>2</sup> Véase OPINE, “Lo que la ciudadanía dijo: Un análisis de las propuestas y audiencias de la Comisión Presidencial para la reforma electoral”, *Informe especial*, marzo de 2026.