

I. Estudio introductorio

Javier Martín Reyes*

María Marván Laborde**

José de Jesús Orozco Henríquez***

La presente obra colectiva reúne diversos análisis técnicos y académicos sobre la iniciativa constitucional de reforma electoral presentada por la presidenta de la República Claudia Sheinbaum ante el Congreso de la Unión el 4 de marzo de 2026, los cuales estuvieron a cargo de treinta personas expertas que por su trayectoria académica han demostrado estar calificadas en materia constitucional y electoral en nuestro país.

Su objetivo no es solo dejar un testimonio académico, sino incidir en el debate público, dada la trascendencia del proceso de reforma que se ha iniciado para nuestra democracia constitucional y electoral. Si bien los estudios que se ofrecen parten de la base de analizar el contenido de la iniciativa presidencial, también se ponderan eventuales omisiones o aspectos que se considera deben ser objeto de reforma para fortalecer nuestra democracia. Asimismo, varios de estos estudios evalúan escenarios que podrían presentarse ante el eventual rechazo legislativo de esa iniciativa, como ocurrió el 11 de marzo pasado, y el posible y anunciado surgimiento de un nuevo Plan B electoral.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) e investigador no residente en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker en la Universidad Rice (Estados Unidos). ORCID: 0000-0001-9764-4117.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional del SNII. Fue consejera general electoral del entonces IFE. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

*** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional emérito del SNII. Fue comisionado y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y magistrado de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ORCID: 0000-0002-1342-9186.

Todas las personas que colaboran en el dictamen —entre juristas, sociólogos, politólogos y economistas— cuentan con una sólida y destacada trayectoria académica, la mayoría en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pero también hay quienes la han realizado en la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Panamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey o la Escuela Libre de Derecho. Asimismo, varias de ellas fueron, en su momento, integrantes del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y del Instituto Nacional Electoral (INE), o bien de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) o, incluso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por lo que acumulan amplia experiencia especializada y al máximo nivel en la administración o jurisdicción electoral y constitucional.

Esta obra académica se inscribe en el compromiso y la tradición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de realizar investigación del más alto nivel, con rigor teórico y espíritu crítico y plural, sobre las principales instituciones jurídicas y políticas del país. Se une, así, a más de un centenar de estudios jurídicos que su personal académico ha publicado —en ocasiones con la colaboración de especialistas de otras disciplinas e instituciones— sobre tan relevante tema, desde la llamada Reforma Política de 1977¹ hasta la iniciativa de reforma electoral más reciente que presentó el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador en febrero de 2024.²

Cabe destacar las complicaciones a las que se enfrentó la mandataria Sheinbaum para lograr que la Comisión Presidencial para la Reforma Electoral, creada por ella y encabezada por Pablo Gómez Álvarez, finalmente pudiera acabar una iniciativa que le pareciera digna de ser presentada. La comisión se creó el 4 de agosto de 2025; la primera entrega que

¹ Véase, por ejemplo, Carpizo, Jorge, “La reforma política de 1977”, *Anuario Jurídico*, VI-1979, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1980, pp. 38-100.

² Véanse, al respecto, López Ayllón, Sergio; Orozco Henríquez, J. Jesús; Salazar, Pedro y Valadés, Diego (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, así como Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024.

hizo el equipo de Gómez fue a finales de enero de 2026. Desde entonces se hizo público que el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo no votarían a favor por considerar que tocaba sus intereses; se conoció que éstos no habían sido consultados; fue la primera de varias ocasiones en que durante cuarenta días la presidenta regresara los diversos borradores y pospusiera la presentación de la iniciativa hasta el 4 de marzo; un mes después de lo previsto. Este retraso provocaba que los tiempos para discutir la reforma constitucional y la adaptación de las leyes secundarias quedaran profundamente comprometido.

Junto a algunos aciertos de la iniciativa presidencial (por ejemplo, el fortalecimiento de los mecanismos de democracia participativa), además de severas falencias técnicas, surgen múltiples y serias preocupaciones de fondo con motivo de otros de sus contenidos (como el inicio de los cómputos distritales de la votación recibida el mismo día de la jornada electoral) u omisiones (por ejemplo, que no se corrija el indebido criterio de la Sala Superior del TEPJF con motivo de la integración de la Cámara de Diputaciones en 2024 y persista el riesgo de que se replique otra sobrerrepresentación excesiva, artificial y violatoria de derechos humanos en favor del oficialismo en dicha cámara), todo lo cual se analiza en esta obra.³

Dado que la iniciativa sólo versa sobre la reforma constitucional y no se acompaña del posible desarrollo legal, también surgen varias incógnitas. Después de los amagos del oficialismo de reducir, sin diagnóstico técnico ni justificación aparente alguna, el presupuesto y el número de personal permanente del INE, también hay severas preocupaciones de que la eventual reforma legal se traduzca en una afectación grave a la autonomía del INE y a su servicio profesional electoral, impidiéndole cumplir con su mandato de organizar y celebrar elecciones libres y auténticas.

Por declaraciones de la presidenta y del coordinador del grupo parlamentario morenista parecía que ya descontaban la posibilidad de que la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral fuese rechazada en el Congreso. Al ocurrir así el 11 de marzo en la Cámara de Diputaciones, fue la primera vez en la historia del país que se rechazaron de manera consecutiva dos iniciativas de reforma constitucional en materia electoral

³ Véase, Marván, María; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Valadés, Diego (coords.), *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025, p. 394.

presentadas, la primera por López Obrador y la segunda, cuatro años después, por Claudia Sheinbaum. Ambas se hicieron desde el Poder Ejecutivo sin un proceso de negociación previa con los partidos de oposición y sin consultas a académicos ni organismos de la sociedad civil.

La gran mayoría de los cambios propuestos podrían hacerse mediante reformas legales para las que se requiere mayoría simple que claramente Morena tiene asegurada sin necesidad de buscar aliados en el PVEM, el PT o algún partido de oposición. Los cambios a la estructura del INE, incluida una drástica reducción del presupuesto; las innovaciones en materia de fiscalización; las restricciones en materia del modelo de comunicación política; adelantar los cómputos distritales; inclusive alterar de manera importante la forma de asignación de las diputaciones plurinominales, puede hacerse por medio de reformas legales. Lo único que sí exige una modificación de la carta magna es la eliminación de las 32 senadurías de representación proporcional; la reducción al financiamiento de los partidos políticos; la reducción de acceso a los tiempos en radio y televisión, y la obligatoriedad para todas las entidades de introducir en sus respectivas constituciones las formas de democracia directa.

De una primera evaluación de la iniciativa se desprende que tiene efectos mucho más limitados y menos regresivos que los que propuso la reforma presentada por López Obrador en abril de 2022, conocida como el Plan A; sin embargo, sabemos ya por la experiencia que un eventual Plan B puede ser radical sin necesidad de apoyarse en una reforma constitucional previa.

El riesgo de que se replique el equivalente del precedente llamado “Plan B” que impulsó el entonces presidente de la República Andrés Manuel López Obrador⁴ —ante la no aprobación de su iniciativa de reforma constitucional con tal propósito y que se identificó como Plan A— genera gran inquietud. Lo anterior es así por las justificadas dudas que se tienen de que, a diferencia de aquella ocasión, no habría una SCJN independiente e imparcial que, eventualmente, la invalidara por inconstitucional, si acaso algún partido político promoviese la respectiva acción de inconstitucionalidad.

⁴ Véase, Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *La (no) reforma electoral de 2023: el “Plan B” que no fue*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2026, 504 pp.

Todo lo anterior conduce al temor fundado de que la eventual iniciativa presidencial de reforma constitucional y la eventual legal, lejos de que sea producto de la deliberación plural entre los diversos partidos y fuerzas políticas al seno del Congreso de la Unión y tenga por objeto fortalecer nuestra democracia electoral, sea mero resultado de su imposición por el oficialismo y sirva para recrear un nuevo sistema de partido hegemónico. Como consecuencia, se correría el riesgo de la demolición o posterior colonización por éste del INE, como ha ocurrido con otros órganos constitucionales autónomos y, con motivo de la elección en 2025, del Poder Judicial de la Federación y el correspondiente de las entidades federativas.

Lo anterior no sólo se aparta de la experiencia ocurrida en las reformas electorales que habían tenido lugar en nuestro país en los casi cincuenta años recientes, sino en las correspondientes en cualquier democracia constitucional, en donde para garantizar su legitimidad y las condiciones de equidad en el acceso a los cargos públicos de elección popular son fruto de deliberación profunda, pausada y plural entre las diversas fuerzas políticas, bajo el escrutinio público de la ciudadanía y los medios de comunicación.⁵

Los análisis que conforman este dictamen técnico-académico se estructuran en ocho apartados. La primera parte se refiere a la iniciativa de reforma electoral en general, en donde Lorenzo Córdova y Guadalupe Salmorán, en su respectiva colaboración, nos proporcionan una visión de conjunto. Córdova cuestiona la incertidumbre que se genera por la opacidad, ambigüedad y confusión del texto propuesto, exponiendo diversos ejemplos que se desprenden de la iniciativa. A diferencia de la certeza, claridad y transparencia que, en general, caracterizaron las reformas constitucionales electorales anteriores, sostiene que las previstas en la iniciativa que se analiza podrían abrir la puerta para que, por la gran cantidad de ambigüedades y falta de precisión que conllevarían, la mayoría morenista que cuenta con los números en ambas cámaras del Congreso, pudiera, unilateral y arbitrariamente ajustar el marco legal a su antojo y discreción, sin necesidad del acompañamiento de sus partidos aliados.

⁵ Recuérdese que de acuerdo con el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia, de la cual México forma parte, entre los requisitos mínimos que debe cumplir una reforma electoral se encuentra: “Debe ser adoptada mediante un amplio consenso tras amplias consultas públicas con todas las partes interesadas”.

En su artículo, Salmorán centra su atención en los aspectos más problemáticos del proyecto presidencial con relación a la reducción del tamaño del Congreso de la Unión, la disminución del financiamiento público a los partidos, nuevas atribuciones al INE en materia de fiscalización e inteligencia artificial (IA), así como la alteración del sistema electoral para producir mayorías artificiales. Ante la reconfiguración de la competencia política propuesta, considera que las medidas tienden a reforzar las lógicas mayoritarias del sistema, reducir los mecanismos de pluralismo institucional y vulnerar algunas libertades fundamentales.

Por su parte, Flavia Freidenberg reflexiona sobre la importancia que tiene la manera como se elabora una reforma electoral, señalando que la experiencia de derecho comparado (exponiendo algunos ejemplos al respecto) refleja que las reformas incluyentes, plurales, transparentes y consensuadas no son un lujo democrático, sino una condición para que las reglas resultantes sean obedecidas, duraderas y percibidas como justas, lo cual no se consigue cuando el proceso es cerrado, opaco o capturado por una fracción o un único partido, incluso, en el supuesto de que el proyecto estuviese técnicamente bien diseñado. Entre las razones que abonan la necesidad de que las reformas cumplan con ciertas condiciones de origen, menciona la legitimidad del proceso, las reglas electorales afectan a quienes las diseñan, la durabilidad de la reforma, el proceso revela las intenciones, los efectos sobre la confianza ciudadana y los detalles técnicos tienen consecuencias políticas enormes.

José Ramón Cossío y Emilio Rabasa abordan diversas falencias técnicas relacionadas con la iniciativa presidencial en sí. Rabasa detalla, en diez puntos que denomina “Decálogo”, cómo la exposición de motivos “está plagada de imprecisiones constitucionales y sobre la historia de México”. Asimismo, evidencia diversas incongruencias entre los supuestos propósitos de la iniciativa y lo auténticamente propuesto en su articulado propuesto. En su opinión, el trastocamiento y la opacidad de nuestra historia constitucional y política, sustituyen a la veracidad y claridad que debiera caracterizar la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral.

Cossío, por su parte, alerta del potencial conflicto normativo que propiciarían los artículos transitorios de la iniciativa, al prever de manera indebida el mismo plazo (15 de mayo de 2026) para la conclusión de las normas que, respectivamente, debieran emitir el Congreso de la Unión,

las legislaturas de las entidades federativas y el INE, sin tener en cuenta la estructura jerárquica de las normas que componen nuestro orden jurídico, en donde las que emanen del propio Instituto debieran ajustarse no sólo a las constitucionales sino a las legales que las desarrollen. Para el autor, las razones que pudieron haber conducido a esta inadecuada decisión presidencial, así como a su posterior aval por las comisiones unidas que formularon el dictamen en la Cámara de Diputados, podrían ser de tres tipos: la falta de comprensión de la dinámica del orden jurídico mexicano; la perversa búsqueda de excepciones para el proceso electoral que iniciará el 6 de octubre de 2026, o la soberbia de suponer que podrían imponerse a los órganos emisores de las normas.

La segunda parte consta de cinco estudios que tratan tanto la integración de la Cámara de Diputaciones como la de las Senadurías del Congreso de la Unión. Mientras Morelos Canseco y Diego Valadés analizan únicamente la integración de la Cámara de Diputaciones y Jacqueline Peschard la de Senadurías, tanto José Reynoso como José Woldenberg abordan ambas cámaras.

Canseco, Valadés y Woldenberg, con diversos argumentos, coinciden en que la iniciativa no se hace cargo y, más bien, avala el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el cual definió la fórmula que permitió una sobrerrepresentación excesiva del oficialismo violatoria de derechos humanos en la Cámara de Diputaciones, con motivo de las elecciones de 2024. Como consecuencia, advierten, se genera el riesgo de que se replique en el futuro, en perjuicio de las minorías que quedan severamente subrepresentadas y, entre otros, del derecho a la igualdad del sufragio, desvirtuando también el propósito explícito de la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1996, aún en vigor en la materia, de impedir que una fuerza política, por sí sola, se encuentre en aptitud de reformar la Constitución.

Asimismo, Canseco y Reynoso destacan diversas falencias, incongruencias y complejidades técnicas, en perjuicio también de la equidad, que derivan de la modificación central propuesta con relación a la forma de candidatura y la forma de votación para la elección de las diputaciones de representación proporcional (RP). La primera pasa de la postulación de candidaturas por medio de listas cerradas y bloqueadas (que definen los partidos políticos) a cerradas y desbloqueadas (que le da mayor participación a la ciudadanía), mediante dos métodos: cien

curules corresponderían a los “mejores perdedores”, aquellos que dentro de su distrito hubiesen logrado el porcentaje más alto de votos (20 de cada una de las cinco circunscripciones), y los otros cien se votarían a través de una lista cerrada compuesta por 20 propuestas de cada partido, pero desbloqueada, en cada una de las cinco circunscripciones; el orden de la lista dependería del porcentaje de votación directa obtenida por las candidaturas en lo individual y se integraría de manera alternada entre mujeres y hombres, además de un número todavía indeterminado de candidaturas de la diáspora, elegidas por residentes en el extranjero. Por lo que se refiere a la forma de votación, a diferencia del texto vigente en que la ciudadanía tiene un único voto para la candidatura de mayoría relativa (MR) y la lista de RP, según la iniciativa, tendría al menos dos votos: uno para la candidatura de MR y otro para una candidatura de la lista de votación directa prevista en el segundo método descrito (sin que quede claro si el elector tendría un solo voto o tantos votos como los veinte cargos a elegir en la circunscripción plurinominal).

Peschard, Reynoso y Woldenberg, por su parte, analizan la propuesta de modificación de la integración del Senado y la consecuente afectación de la pluralidad en su seno, al suprimir las treinta y dos curules de representación proporcional y prever una conformación de sólo noventa y seis senadurías, para lo cual en cada entidad federativa se eligen dos por el principio de votación mayoritaria y una se asigna a la primera minoría. La reforma propuesta tendería a favorecer al partido mayoritario y a los segundos lugares (que, en los casos excepcionales en que el mayoritario no gane, obtendría por esta vía la curul correspondiente), excluyendo generalmente a los partidos minoritarios, por lo que cuestionan su legitimidad. Ante el argumento de la iniciativa de que la RP contradice la “representación” equitativa de las entidades federativas propia del federalismo, Peschard y Woldenberg proponen como alternativa una elección de 3 o 4 senadurías en cada entidad federativa y repartirlas mediante un criterio estricto de representación proporcional.

La tercera parte se dedica al análisis del INE y se divide, a su vez, en cuatro secciones e incluye seis artículos. En la primera sección, referente a la autonomía del INE, el ministro en retiro Juan Luis González Alcántara ofrece un sólido estudio sobre la erosión de los márgenes de autonomía y operatividad del INE y las perspectivas desde la propuesta de reforma electoral de 2026, como derivarían de las relacionadas con la difusión y

divulgación de sus funciones, de la oferta electoral o bien de los mecanismos de participación democrática, al reducirse o prohibirse (en el caso de la consulta popular) el empleo de espacios de radio y televisión. González Alcántara advierte que la iniciativa no ofrece explicación detallada para la merma de la capacidad de difusión del INE en las elecciones y en la consulta popular, en virtud de que la justificación anclada en la “austeridad republicana” y adjetivos afines es simplemente una narrativa opaca, pues no desarrolla ni presenta los mecanismos racionalizadores presupuestales con soporte documental, objetivo y detallado que empleó para formular su propuesta.

La segunda sección aborda el tema del servicio profesional electoral, en el que escriben Marco Baños y Mauricio Merino. Aun cuando la iniciativa no incluye propuestas específicas en este tema, teniendo en cuenta el hecho público que, sin ofrecer diagnóstico o justificación técnica, objetiva y verificable alguna, en múltiples ocasiones diversas voces del gobierno, del Partido Morena y de sus fracciones parlamentarias han sostenido que la propuesta de reducir el 25 por ciento de los recursos asignados al INE se reflejará en la compactación de algunas de sus áreas y en la conversión de su estructura desconcentrada permanente en un conjunto de órganos técnicos temporales, aspecto que podría materializarse en el ya anunciado Plan B de una reforma, Baños y Merino advierten que ello generaría afectaciones severas a su capacidad operativa y reduciría condiciones de confianza e imparcialidad. Asimismo, pondría en grave riesgo el servicio profesional electoral que es la columna vertebral del INE y la organización de elecciones libres, auténticas y técnicamente impecables. De concretarse, concluye cada uno, sería un acto irresponsable y uno de los retrocesos más grandes en la historia electoral de nuestro país.

En la tercera sección, que versa sobre la anunciada reducción presupuestal, colaboran Macarita Elizondo y Leonardo Valdés. Elizondo destaca que aun cuando la iniciativa incorpora elementos valiosos para un escenario electoral a largo plazo: modernización tecnológica, fiscalización electrónica, regulación de la propaganda digital y mayor cooperación interinstitucional, que bien reguladas podrían fortalecer la integridad de los procesos electorales; lo cierto es que estos temas presentan riesgos a corto plazo: reducciones presupuestales sin motivación técnica, plazos extremadamente ajustados para la homologación normativa y exigencias regulatorias y técnicas complejas aún no previstas. Esto podría comprometer la

certeza institucional y operacional de las autoridades electorales y generar conflictos e impugnaciones en los procesos electorales futuros.

Valdés, por su parte y ante los objetivos planteados en la iniciativa basados en la austeridad republicana y la disminución del costo de las elecciones y los recursos destinados a los partidos políticos, analiza las medidas impulsadas de disminuir el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos en un 25 por ciento; disminuir de 128 a 96 senadurías, y disminuir el financiamiento local de los partidos políticos, con relación a su eventual impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al respecto, considera que una reducción significativa de los presupuestos del Senado y del INE no necesariamente mejoraría las finanzas públicas del país. Asimismo, concluye que el abaratamiento de la representación del pluralismo político en el Senado de la República y de la capacidad competitiva de los partidos minoritarios en las contiendas electorales, a la larga, puede salirle caro a nuestra democracia.

La cuarta sección de esta tercera parte se dedica al adelanto de los cómputos distritales, ya que la iniciativa de reforma eleva a rango constitucional, acaso innecesariamente, el momento en el que deben iniciar. La ley vigente establece que los cómputos distritales inician el miércoles siguiente a la jornada electoral y la propuesta sugiere que inicien el día de la jornada a partir de la recepción del primer paquete. En su colaboración, Rodrigo Morales considera que esta propuesta entraña desconocimiento de los procedimientos electorales y retrocesos en términos de la credibilidad y confianza. Por una parte, estima que daría lugar a una pesadilla logística, pues el funcionariado distrital del INE, que inicia su trabajo el día de la jornada electoral antes de las 7:00 AM y debe atender todas las incidencias que puedan ocurrir desde la instalación de las casillas, se verían requeridos de continuar laborando para dar inicio, en forma ininterrumpida, al respectivo cómputo distrital, que puede llevar más de otras veinticuatro horas, por lo que la carga resultaría sobrehumana. Asimismo, alerta de las afectaciones a la certeza que implicaría la eventual desaparición por vía legal del programa de resultados electorales preliminares (PREP), ante la afirmación de que el adelanto de los cómputos distritales lo haría innecesario. Lo anterior no toma en cuenta la indefinición del tiempo que puede requerir la finalización de los cómputos distritales, máxime el incremento de causales que se han establecido para abrir pa-

quetes electorales, por lo que el transcurso del tiempo sin el PREP generaría gran incertidumbre en los resultados electorales.

La cuarta parte analiza las condiciones para la competencia electoral y consta de seis secciones. En la primera, relativa a financiamiento y fiscalización de gastos de partidos políticos, participan Arturo Sánchez Gutiérrez y María Marván. Sánchez Gutiérrez sostiene que la reforma propuesta de reducir el financiamiento público a los partidos políticos en 25 por ciento, sin mayor explicación técnica, diagnóstico de necesidades financieras de los partidos o cálculos precisos de la experiencia de ingresos y gastos partidistas, no resuelve los problemas inherentes al financiamiento, ni impacta mayormente en el erario, en tanto que propicia la búsqueda de financiamiento privado y los riesgos de involucramiento de dinero ilícito. De allí, que considere preferible fortalecer las medidas para la fiscalización, para lo cual la iniciativa no avanza mucho. En su opinión, las propuestas de reforma no contemplan de manera integral las prerrogativas a partidos, reducen su capacidad de competencia, no incentivan evitar el dinero ilícito en las campañas, mantienen un esquema que favorece a los partidos mayoritarios y no fortalecen la democratización del sistema de partidos.

Marván, por su parte, analiza las propuestas de adición a la Constitución sobre la fiscalización, destaca las consecuencias del involucramiento de las agencias reguladoras financieras en el proceso de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidatos, la reiteración de la prohibición de que los partidos puedan hacer transacciones en efectivo y el carácter confidencial de la información que maneje la Unidad Técnica de Fiscalización. Al advertir que las innovaciones propuestas sobre la fiscalización podrían hacerse a través de cambios legales y prescindir de la reforma constitucional, concluye que aparentemente se fortalece la fiscalización, pero al proteger como confidencial la información se cierran las puertas al escrutinio público, se incrementa de manera sustancial la discrecionalidad y se debilitan las sanciones por causas graves. Asimismo, estima preocupante el papel que se asigna a las instituciones reguladoras del sector financiero en el proceso de fiscalización por las posibles implicaciones en la autonomía del INE y la consecuente intervención del Poder Ejecutivo federal en la vida de los partidos políticos.

La segunda sección se ocupa de la disminución de tiempo en radio y televisión en campañas electorales. Al respecto, Marco Zavala analiza la

propuesta de disminuir el tiempo que tendría para administrar el INE desde el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral, al pasar de 48 a 35 minutos diarios, lo que supondría una reducción de 13 minutos cada día durante ese periodo, que representa poco más del 27 por ciento menos. En su opinión, se trata de una reforma regresiva, que elimina los espacios para la comunicación con la ciudadanía y, por tanto, no puede argumentarse, como aduce la iniciativa, que se promueve la participación ciudadana, ni la mejoría en la representación política.

La tercera sección versa sobre IA en propaganda electoral e incluye los trabajos de Maricarmen Alanis, por una parte, y Sergio López Ayllón y Pedro Salazar, por otra. Al efecto, examinan la propuesta que prevé un régimen de etiquetado obligatorio para todos los contenidos electorales modificados mediante IA o cualquier otra tecnología.

Alanis sostiene que la regulación constitucional propuesta plantea desafíos relevantes para el equilibrio entre integridad electoral y libertad de expresión. Si bien la preocupación por la desinformación digital es legítima, las medidas regulatorias orientadas a combatirla deben diseñarse cuidadosamente para evitar efectos inhibidores sobre el debate político y el pluralismo democrático. Uno de los problemas más relevantes consiste en trasladar a las plataformas digitales funciones de supervisión sobre la circulación del discurso político, por el riesgo de la eliminación excesiva de contenidos políticos para evitar responsabilidades legales. En contextos de polarización política o de debilitamiento institucional, las regulaciones sobre desinformación pueden convertirse en riesgos para el pluralismo democrático ante la posibilidad de que autoridades administrativas o plataformas digitales limiten la circulación de determinados contenidos bajo el argumento de combatir información falsa. Asimismo, concluye que el reto central consiste en encontrar un equilibrio entre la regulación de tecnologías emergentes y la preservación del pluralismo político, que constituye la esencia del debate democrático.

López Ayllón y Salazar destacan que si bien es una preocupación legítima la manipulación informativa a través de tecnologías como la IA durante procesos electorales, el régimen propuesto genera un conjunto de problemas, tanto desde la perspectiva constitucional como de carácter técnico y operativo. Uno de los desafíos mayores es salvaguardar la libertad de expresión por su posición estructural en las democracias constitucionales y su protección más intensa en el debate político, de acuerdo con

la jurisprudencia interamericana. En su opinión, uno de los elementos más problemáticos de la iniciativa es la obligación impuesta a concesionarios de radiodifusión y plataformas digitales de identificar y evitar la difusión de contenidos no etiquetados. Asimismo, identifican como riesgos las restricciones indirectas a la libertad de expresión, los incentivos a la censura preventiva y la sobre-remoción de contenidos, así como la distorsión del sistema de responsabilidades, al imponer responsabilidades indebidas a plataformas y concesionarios y omitir atribuir responsabilidades directas a partidos y candidatos. Entre las dificultades técnicas mencionan la identificación de contenidos generados por IA y que la regulación es conceptualmente incompleta, al obligar a las plataformas a etiquetar contenidos “modificados o alterados mediante inteligencia artificial”, pero no incluye contenidos generados por IA.

En la cuarta sección se tratan las limitaciones y garantías frente a intromisiones de servidores públicos. Al efecto, Daniel Barceló analiza la adición propuesta al artículo 134 constitucional, consistente en que “Las personas representantes de los Poderes de los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de *imparcialidad* y *neutralidad*, podrán promover la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, siempre que no influyan en sus resultados”, en virtud de su proyección en el proceso de revocación de mandato presidencial y elección partidista de candidatos presidenciales. Ante la ausencia de previsiones constitucionales para garantizar que la presidenta de la República y otros servidores públicos se ajusten a los principios de imparcialidad y neutralidad en la ejecución del gasto público, sugiere reformas específicas a diversos ordenamientos legales para asegurarlo con motivo de la revocación de mandato presidencial y los procedimientos internos de partidos políticos para seleccionar candidaturas tanto en el ámbito federal y local. Incluso, como medida preventiva, sugiere que los funcionarios que en ventanilla gestionan programas sociales efectivamente sean seleccionados mediante un esquema de mérito profesional como dispone la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

La quinta sección aborda el blindaje respecto del involucramiento de la delincuencia organizada en los procesos electorales e incluye las colaboraciones de Luis de la Barreda y Javier Martín Reyes. De la Barreda advierte que no hay referencia alguna en la iniciativa a la intromisión de la delincuencia organizada en los procesos electorales, lo cual consi-

dera notable por la evidencia de su injerencia en numerosas elecciones realizadas en México, inclusive segando vidas, y constituye una severa degradación de la democracia. Aun cuando el autor reconoce que se podrían establecer legalmente, considera que las omisiones más graves de la iniciativa bajo examen son abstenerse de prever la nulidad de la elección aun si se comprueban contribuciones de la delincuencia organizada en las precampañas o las campañas, o bien ante la privación ilegal de la libertad o el homicidio de un aspirante, precandidato o candidato, además de la cancelación del registro del candidato o partido que recibiere recursos del crimen organizado.

Martín Reyes sostiene que la reducción del financiamiento público a partidos políticos —prevista en la iniciativa como medida de austeridad— no sanearía la competencia electoral, sino que profundizaría las asimetrías que ya distorsionan el sistema democrático mexicano. Su argumento descansa en tres premisas. Primera: en México, el financiamiento ilícito de las campañas no es la excepción, sino la norma; las elecciones cuestan mucho más de lo que la ley permite gastar, y la diferencia se cubre con dinero que no se registra, no se reporta y no se fiscaliza. Segunda: ese financiamiento ilegal proviene de tres fuentes principales —el desvío de recursos públicos, las contribuciones ilegales de particulares y el dinero del crimen organizado—, cada una de las cuales opera como una inversión que espera retornos en forma de contratos, regulación favorable o impunidad. Tercera: en las tres fuentes, la ventaja estructural pertenece al partido que más gobierna, pues es quien más presupuesto puede desviar, quien resulta más atractivo para los contratistas que buscan un retorno a su inversión y quien más puede ofrecer a las organizaciones criminales que buscan protección. Hoy, ese partido es Morena, que controla el gobierno federal, la mayoría de los gobiernos estatales y buena parte de los municipales. A partir de estas premisas, el autor concluye que la reducción del financiamiento público tendría un doble efecto previsible: incrementar la dependencia general de todos los actores electorales respecto del dinero ilegal y hacerlo de manera desproporcionada en perjuicio de la oposición, que es la que más depende de los recursos públicos legales para competir. El resultado no sería una democracia más austera, sino una más capturada.

Finalmente, en la sexta sección de esta cuarta parte, referida a la integridad electoral, Janine Otálora considera que entre las medidas propuestas positivas, aun cuando debieran ser debatidas y redactadas con otro alcance, se encuentran las reglas de fiscalización y del aviso que deben dar las autoridades sobre candidaturas. La iniciativa prevé la obligación de las instituciones y organismos del sistema financiero de reportar los ingresos, egresos y demás operaciones financieras de los partidos políticos nacionales y locales y de todas las candidaturas en los periodos de precampañas y campañas. Los datos recabados serán confidenciales. Entre los problemas de ejecución está que no se fiscalizan los recursos y los movimientos financieros que ingresan previo al inicio de las precampañas; asimismo, que lo anterior es únicamente para efectos de fiscalización, pues la propia iniciativa dispone "...sin que su alcance abarque los registros de candidaturas". En su opinión, pretender que dicha irregularidad no tenga una consecuencia jurídica en las candidaturas y en los partidos políticos que se beneficiaron, violenta gravemente los principios de la integridad electoral y el sistema de fiscalización. Además, la iniciativa prevé que las autoridades en materia de seguridad, procuración de justicia e 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. A fin de tomar medidas eficientes contra la injerencia del crimen organizado en la postulación de candidaturas y salvaguardar la democracia e integridad electoral, la autora estima que esta nueva disposición debe ir acompañada de las consecuencias jurídicas no sólo respecto de la persona candidata, sino también de los partidos postulantes e, incluso, cabría prever que tenga un efecto en la nulidad de elecciones.

La quinta parte concierne a la justicia electoral e incluye el trabajo de Jesús Orozco Henríquez, quien postula la necesidad de garantizar mejor la autonomía orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la independencia e imparcialidad de las magistraturas, como ocurría antes de la reforma judicial de 2024. Considera que se debe establecer un nuevo procedimiento de selección de magistraturas electorales que garantice el mérito y la capacidad para acceder al cargo, en lugar de su elección popular, para que no sea la inclusión o no en determinado "acordeón" el factor determinante para ello, según aconteció en 2025. También estima conveniente ampliar la duración del periodo en el encargo (que

se redujo a seis años en 2024) y restablecer la renovación escalonada de sus integrantes (al preverse que sea integral y simultánea). Igualmente, que sean órganos internos del Tribunal Electoral y no del resto del Poder Judicial de la Federación (Órgano de Administración Judicial y Tribunal de Disciplina Judicial) los encargados de su administración y régimen disciplinario.

En la sexta parte, contemplada para la elección judicial, Rafael Estrada Michel sostiene que habría sido deseable que la iniciativa presidencial, en un ejercicio de autocrítica, corrigiera el sistema de elección judicial o, al menos, cambiara la fecha de su celebración para que no coincidiera con los comicios partidistas para la elección de representantes, pero no fue así. Al señalar las falencias de la elección judicial de 2025, caracterizada por el uso de “acordeones” entre electores para inducir el voto, alerta del riesgo de que se utilice ahora también como una práctica para elegir cien de las diputaciones de representación proporcional que prevé la propuesta de reforma al artículo 53 constitucional.

La séptima parte atañe a las bases para las elecciones locales, en donde Luis Eduardo Medina considera que la iniciativa presidencial propone pocos elementos para el ámbito subnacional de las elecciones, empero, los aspectos que toca son discutibles. En su opinión, la eliminación de la educación cívica en las competencias de los organismos públicos locales electorales (OPLE) y, al mismo tiempo, proponer incorporarles la gestión de los mecanismos de democracia semi directa, resulta inconsistente porque los órganos electorales ya no tendrían competencia para alentar la cultura democrática y la participación política. Asimismo, al preverse un porcentaje bajo para que los resultados de las consultas populares sean vinculatorios en las entidades federativas y no estipular que al efecto sea necesaria la mayoría absoluta, estima que se estaría propiciando que minorías intensas y organizadas terminen activando las consultas y ganándolas con una participación minoritaria pero movilizadas políticamente.

La octava y última parte se dedica a los mecanismos de democracia semi directa, en la cual César Hernández analiza la propuesta de que en las consultas populares se implemente el voto electrónico para emitir, recibir, resguardar y computar los votos de la ciudadanía. Después de reseñar las experiencias de votación electrónica en algunas entidades federativas tanto en elecciones federales como locales, expone los aspectos positivos y negativos del voto electrónico. En su opinión, hay que tener

presente que la construcción del sistema electoral mexicano se realizó a partir de la desconfianza de la ciudadanía, las candidaturas y los partidos políticos en los procesos, actividades y resultados de los comicios. Por lo tanto, considera que la introducción del voto electrónico debe ser un proceso paulatino, pedagógico y planeado para reducir la desconfianza de las personas sufragantes, para generar aceptabilidad entre los actores políticos, para ser instrumentado por la autoridad electoral y para ser financiado a largo plazo.

Finalmente, no queremos dejar de agradecer a todas las personas que hicieron posible la realización de este libro. En primer lugar, a nuestra directora, la doctora Mónica González Contró, por su aliento para que esta obra colectiva viera la luz, así como por su apoyo para que aparezca en la colección Enclave de Jurídicas, bajo el sello del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Igualmente, agradecemos el apoyo de la maestra Wendy Rocha Cacho, así como a todo el equipo de la Secretaría Técnica del Instituto, por su diligente trabajo de revisión editorial. Y estamos agradecidos, muy especialmente, con Luis Mauricio Varas Silva, Gadiel Solorio Álvarez, Juan Jesús González Quezada y Alberto Hasan López Ángeles, por su invaluable apoyo en la revisión, edición y formación de este libro.