

Dictamen técnico-académico de la iniciativa presidencial de reforma electoral

JAVIER Martín Reyes
MARÍA Marván Laborde
J. JESÚS Orozco Henríquez
COORDINADORES



JU
RÍDI
CAS

Dictamen técnico-académico de la iniciativa
presidencial de reforma electoral



catorce

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Margarita García Castillo
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de cubierta

Edith Aguilar Gálvez y José Antonio Bautista Sánchez
Diseño de interiores

Lesli Samanta Muñoz Rojas
Diseño del identificador de la serie

Dictamen técnico-académico de la iniciativa presidencial de reforma electoral

Javier Martín Reyes

María Marván Laborde

J. Jesús Orozco Henríquez

Coordinadores



México, 2026

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Martín Reyes, Javier, editor. | Marván Laborde, María, editor. | Orozco Henríquez, José de Jesús, editor.

Título: Dictamen técnico-académico de la iniciativa presidencial de reforma electoral / Javier Martín Reyes, María Marván Laborde, J. Jesús Orozco Henríquez, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2026. | Serie: Serie Enclave de jurídicas ; catorce.

Identificadores: LIBRUNAM 2292574 (libro electrónico) | ISBN 9786076427255 (libro electrónico).

Temas: Elecciones -- México -- Reforma legal. | Representación proporcional (Política) -- México. | México. Congreso. | Instituto Nacional Electoral (México). | Partidos políticos -- México -- Aspectos económicos. | Inteligencia artificial -- Aspectos políticos. | Votación electrónica -- México.

Clasificación: LCC KGF3053 (libro electrónico) | DDC 342.7207—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 10 de abril de 2026

DR © 2026. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-642-725-5

Hecho en México

Contenido

I. Estudio introductorio	XI
Javier MARTÍN REYES	
María MARVÁN LABORDE	
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ	
uno.	
De la iniciativa de reforma electoral en general	V
II. La reforma electoral: un amasijo de oscuridad, ambigüedad y confusión normativa.	3
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
III. Artículos transitorios con daños duraderos	9
José Ramón COSSÍO DÍAZ	
IV. ¿Por qué es tan importante cómo se hace una reforma electoral?	13
Flavia FREIDENBERG	
V. La exposición de motivos: Constitución e historia trastocadas.	21
Emilio RABASA GAMBOA	
VI. Reforma electoral: una reconfiguración de la competencia democrática.	27
Guadalupe SALMORÁN VILLAR	

dos.

Integración del Congreso de la Unión

VII. El voto para conformar la Cámara de Diputados. ¿Listas no bloqueadas para las plurinominales o dar a cada voto el mismo efecto?	35
Morelos CANSECO GÓMEZ	
VIII. Austeridad contra pluralidad. La eliminación de la representación proporcional en el Senado	43
Jacqueline PESCHARD MARISCAL	
IX. El sistema electoral para el Congreso de la Unión: Cámara de Diputaciones y Senado	51
José REYNOSO NUÑEZ	
X. La sobrerrepresentación excesiva como amenaza para la libertad y la igualdad del voto.	63
Diego VALADÉS	
XI. La propuesta de nueva integración del Congreso	69
José WOLDENBERG KARAKOWSKY	

CONTENIDO

VI

tres.

Instituto Nacional Electoral

1. Autonomía

XII. La erosión de los márgenes de autonomía y operatividad del Instituto Nacional Electoral. Prospectivas desde la propuesta de la reforma electoral de 2026	77
Juan Luis GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ	

2. Servicio profesional electoral

XIII. Servicio profesional electoral en riesgo.	81
Marco Antonio BAÑOS MARTÍNEZ	

XIV. ¿Se reducirá el servicio profesional electoral? 87
Mauricio MERINO HUERTA

3. Reducción presupuestal

XV. ¿Se puede considerar una reforma maestra? 93
Macarita ELIZONDO GASPERÍN

XVI. Casi siempre, lo barato sale caro 97
Leonardo VALDÉS ZURITA

4. Adelanto de los cómputos distritales

XVII. ¿Adiós al voto por voto, casilla por casilla? 103
Rodrigo MORALES MANZANARES

cuatro.

Condiciones para la competencia electoral

1. Financiamiento y fiscalización de gastos
de partidos políticos

XVIII. Propuestas inútiles: financiamiento y fiscalización 109
Arturo SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

XIX. Fiscalización más complicada, más opaca, menos efectiva. . 115
María MARVÁN LABORDE

2. Disminución de tiempo en radio y televisión
en campañas electorales

XX. La Constitución como retórica 121
Marco A. ZAVALA ARREDONDO

3. Inteligencia artificial en propaganda electoral

- XXI. Regulación de la inteligencia artificial y libertad de expresión en procesos electorales: desafíos constitucionales de la iniciativa de reforma electoral en México 127

María del Carmen ALANIS FIGUEROA

- XXII. Inteligencia artificial, propaganda electoral y libertad de expresión: problemas constitucionales de la propuesta de reforma electoral 135

Sergio LÓPEZ AYLLÓN

Pedro SALAZAR UGARTE

4. Limitaciones y garantías frente a intromisiones de servidores públicos

- XXIII. Análisis y propuesta sobre la adición al artículo 134 de la CPEUM por su proyección en el proceso de revocación de mandato presidencial y elección partidista de candidatos presidenciales 143

Daniel A. BARCELÓ ROJAS

5. Blindaje respecto del involucramiento de la delincuencia organizada

- XXIV. La delincuencia organizada en los procesos electorales 149

Luis de la BARREDA SOLÓRZANO

- XXV. Narcopolítica y reforma electoral: cómo la iniciativa Sheinbaum profundizaría la dependencia del financiamiento ilícito 157

Javier MARTÍN REYES

6. Integridad electoral

- XXVI. Los claroscuros de la reforma constitucional electoral 163

Janine M. OTÁLORA MALASSIS

cinco.
Justicia electoral

- XXVII. Necesidad de garantizar la autonomía e independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación . . . 173
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

seis.
Elección judicial

- XXVIII. “Seguir Transformando”: la reforma electoral en la perspectiva de la reforma judicial 181
Rafael ESTRADA MICHEL

siete.
Bases para las elecciones locales

- XXIX. El ámbito subnacional en la iniciativa presidencial de marzo de 2026 189
Luis Eduardo MEDINA TORRES

ocho.
Mecanismos de democracia directa
y voto electrónico

- XXX. Voto electrónico 197
César HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
- XXXI. Bibliografía 203

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.

II. La reforma electoral: un amasijo de oscuridad, ambigüedad y confusión normativa

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

Desde 1977, las ocho reformas electorales que se han instrumentado han modificado profundamente la Constitución. Se han tratado de cambios, generalmente extensos, que han transformado de manera muy importante la redacción de varios artículos de nuestra carta magna, pero principalmente del artículo 41.

Dicho precepto, que durante 60 años mantuvo su redacción original y que se había limitado a instituir que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión, terminó siendo uno de los artículos que más modificaciones ha tenido en nuestra historia constitucional. No es una casualidad, pues es en el que, desde 1977, se ha establecido y desarrollado tanto el sistema de partidos, las reglas básicas de la competencia política, como las bases organizativas del sistema electoral, que han permitido y conducido el proceso de democratización en México.

Vale la pena tomar en cuenta lo anterior porque de ello se desprende una de las características de los cambios constitucionales en materia electoral: su claridad y puntualidad. En efecto, las sucesivas reformas electorales han establecido en la Constitución con mucha precisión, a veces de manera incluso excesiva, los cambios a las reglas con las que se regulan a los partidos, se desarrolla la competencia política, se llevan a cabo los comicios y se integra la representación en el Congreso.

El propósito de lo anterior ha sido doble: por un lado, inyectar certeza en los contenidos y los propósitos perseguidos por los cambios, es decir, generar claridad y acotar los márgenes de interpretación e incertidumbre

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. X: @lorenzocordovav ORCID: 0000-0002-6210-3166.

respecto de las condiciones del juego político. Por otro lado, brindar estabilidad a las reglas electorales y blindarlas frente a los eventuales vaivenes de las mayorías simples pues, al tratarse de normas constitucionales, las mismas estarían sujetas a modificaciones sólo como consecuencia de grandes consensos y con la construcción de amplios acuerdos políticos.

Es cierto que, en términos de estricta técnica legislativa constitucional, el texto de una norma fundamental debería ser escueto y limitarse a establecer las instituciones y directrices fundamentales de la organización del Estado, dejando los detalles y desarrollo de las disposiciones en ella establecidas a las leyes reglamentarias y otras disposiciones normativas de menor jerarquía. Sin embargo, en México no ha ocurrido así y menos aún en materia electoral. Incluso se ha llegado a aparentes excesos al incluir en la Constitución detalles normativos que, en principio, no deberían estar contenidos en su texto como ocurre, por ejemplo, con el modelo de comunicación político-electoral actualmente vigente y que fue introducido con la reforma de 2007. En efecto, a partir de ese año, el artículo 41 de la Constitución establece el número exacto de minutos de los tiempos del Estado que serán administrados por la autoridad electoral durante los procesos electorales o fuera de ellos, señalando incluso el modo de distribuirlos entre los partidos y las candidaturas, o bien la duración en segundos que tendrá cada uno de los promocionales.

Sin embargo, más allá de los abusos en términos de técnica legislativa, se trata de aparentes excesos que tienen el doble propósito antes señalado: en primer lugar, generar desde la Constitución una certeza y claridad que sea indubitable en los puntos articuladores del sistema de reglas que regulan las elecciones en México y, en segundo lugar, blindar esas reglas, que son el resultado de los grandes arreglos políticos que suponen las modificaciones constitucionales, particularmente, en un tema tan sensible como es el de las definiciones del juego de acceso y ejercicio del poder público, frente a los cambios que mayorías simples podrían hacer de las mismas.**

A contracorriente con esa tendencia, la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que presentó la presidenta Sheinbaum al Con-

** También, por cierto, la intención de tener normas constitucionales tan detalladas en esta materia ha sido una manera de blindar los grandes acuerdos políticos que recogen las reformas electorales frente a las impugnaciones jurídicas que, por la vía del juicio de amparo, por ejemplo, podrían interponer otros actores en contra ellas, como, por ejemplo, es el caso de los concesionarios de radio y televisión inconformes con la manera en que los tiempos del Estado se utilizan durante los procesos electorales.

greso de la Unión el miércoles 4 de marzo pasado, propone una serie de cambios que son poco claros, ambiguos y profundamente confusos. Y, me temo, ello no es solamente producto de la torpeza o de la ingenuidad de sus redactores, sino que tiene la intención clara de remitir a la legislación secundaria las definiciones centrales de cómo van a operarse los cambios que se pretenden. Es decir, lo que se busca es remitir la verdadera esencia y operación de la reforma a las normas que Morena puede modificar a su antojo en ambas cámaras del Congreso sin necesidad del acompañamiento de sus partidos aliados, el PVEM y el PT y mucho menos de la oposición.

El ejemplo más claro de lo anterior es la nueva redacción que se pretende respecto a la integración de la Cámara de Diputados, por lo que hace las curules elegidas mediante el principio de representación proporcional.

En efecto, la redacción del nuevo mecanismo para distribuir las 200 diputaciones de representación proporcional (que finalmente no se redujeron ni eliminaron como se había venido anunciando a los cuatro vientos durante meses por la Presidencia), es tan oscuro e incomprensible que al no contarse con la redacción de la ley secundaria que lo especifique y aclare, no puede valorarse en sus implicaciones y consecuencias no quedan claras cuestiones tan fundamentales como el número de diputaciones que serán electas en el extranjero.

La reforma se limita a señalar que las 200 diputaciones de representación proporcional se integrarán por 100 que se elegirán de entre quienes “no obtuvieron el triunfo en el distrito en el que participaron, ordenados porcentualmente de manera decreciente conforme a la votación distrital válida emitida de su propio partido en esa misma elección”, así como por 100 adicionales que serán electas “por votación directa en cinco circunscripciones regionales, en donde se integrarán las diputaciones electas por las ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero” y que, además, su asignación será “alternada” entre sí.

Lejos de generar claridad, la modificación propuesta plantea un sinnúmero de dudas como ¿el listado por lo que el gobierno ha venido llamado “mejores perdedores” será integrado a nivel nacional? ¿Si eso es así, cómo se va a “alternar” con el otro listado que será electo en circunscripciones? ¿A qué se refiere la propuesta con votación directa? ¿Cuántas diputaciones se elegirán en el extranjero? Son todas preguntas que no encuentran

respuesta clara en la iniciativa y que remiten a la legislación secundaria, pero ¿qué la Constitución no debería ser clara para evitar que el legislador secundario haga lo que quiera?

Otro ejemplo, es la ambigua disposición de establecer en el artículo 41 que “los partidos políticos y autoridades electorales garantizarán acciones afirmativas a favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como de grupos históricamente subrepresentados”. ¿A qué tipo de acciones afirmativas se refiere la propuesta? ¿Se trata de acciones afirmativas para integrar la representación política, dado que se habla de “grupos históricamente subrepresentados”, u otro tipo de acciones afirmativas? ¿Quiénes son los “grupos históricamente subrepresentados”? ¿Cuáles son los criterios que deberían tomarse en cuenta para definir cuáles son esos grupos? De nueva cuenta, la falta de claridad abruma porque abre la puerta a las interpretaciones más variadas y hasta disparatadas por parte de los sujetos obligados por dicha disposición.

Un ejemplo más lo proporciona la propuesta de establecer que “todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología (sic), deberá estar etiquetado por su emisor...” y además que las “concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado”. En este caso se generan una serie de obligaciones poco claras (¿qué significa “todo contenido relacionado a los procesos electorales”?), ¿qué implica “modificar” uno de dichos contenidos?, ¿cuáles son los límites para ello?) y además se hace responsable de las mismas a sujetos que no tienen ni la capacidad ni la potestad legal de “evitar la difusión” (¿cómo?, ¿un concesionario tiene la facultad de dejar de transmitir algo que le ordenó la autoridad electoral por considerar que existe alguna alteración a los mencionados “contenidos relacionados a los procesos electorales”?), ¿no es eso algo peligrosísimo? ¿Cómo va a hacerlo?) o de “advertir sobre contenido no etiquetado” (¿“advertir” a quién, al público o a la autoridad electoral?, ¿cómo van a hacerlo?).

Son normas que tienen implicaciones muy delicadas y que suponen demasiadas preguntas y dudas que le dejan al legislador secundario un poder sobre asuntos tan delicados que resulta a todas luces inconveniente y peligroso.

Lo anterior abre la puerta a un riesgoso escenario en el que, de llegar a aprobarse la iniciativa de reforma presentada por la Presidencia de la República, lejos de generar certezas, claridad y transparencia respecto de las nuevas normas constitucionales, abriría 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. Y eso, además del peligro implícito que supone, va en contra de la lógica y el sentido que han tenido históricamente las reformas electorales en nuestro país.

III. Artículos transitorios con daños duraderos

José Ramón Cossío Díaz*

En la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, presentadas por la presidenta Claudia Sheinbaum a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 4 de marzo de 2026, se propuso como artículo segundo transitorio el siguiente texto:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Congresos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, aprobarán las leyes, reformas y modificaciones necesarias para ajustar su marco jurídico a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar el 15 de mayo de 2026.

En el mismo plazo, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los acuerdos, lineamientos y demás instrumentos normativos necesarios para ajustarse a lo dispuesto en este Decreto.

Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto.

Esta propuesta presidencial subsistió sin modificación alguna en el Proyecto de Dictamen del 5 de marzo de 2026, elaborado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia electoral.

Aun cuando el texto del artículo segundo transcrito parece tener un carácter común respecto de la transitoriedad necesaria para la implementación de las reformas constitucionales, muestra en realidad diversos aspectos sobre la operación y las pretensiones de la propia reforma electoral.

* Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, miembro de El Colegio Nacional y profesor en el Tecnológico de Monterrey. ORCID: 0000-0002-2373-6112.

Por una parte, los párrafos primero y segundo propician, si no una imposibilidad, sí al menos un potencial conflicto normativo. Dada la estructura ordinaria de nuestro orden jurídico, es bien sabido y, al menos todavía acatada, la relación jerárquica entre las normas que lo componen. Resulta, por lo tanto, indebido señalar el mismo plazo de conclusión de las normas que, respectivamente, deben emitir el Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral. Salvo que se quiera que las disposiciones del propio Instituto tengan un carácter autónomo respecto de las normas legales dictadas por las respectivas legislaturas, no tiene sentido fijar como fecha límite común para su expedición el 15 de mayo de 2026.

Por otra parte, 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.

El supuesto de la ignorancia obedecería a que quienes formaron parte de la Comisión Presidencial encargada de elaborar el proyecto de reformas, desconocían u olvidaron la sencilla relación jerárquica ya apuntada. No advirtieron que, por la mera existencia del principio de legalidad, primeramente, debían actuar los órganos legislativos y luego, y a partir de sus disposiciones, el resto de los órganos públicos, incluido, desde luego, el Instituto Nacional Electoral. Sobre esta primera posibilidad explicativa, considero que la experiencia de los integrantes de la Comisión Presidencial y de quienes emitieron el citado dictamen legislativo, hace difícil atribuir el origen del problema planteado a su sola ignorancia.

El supuesto de la perversidad es verosímil. Pudo haberse considerado —y de ahí su calificación como perverso— que la concordancia de los plazos dificultaba las relaciones normativas válidas entre las leyes y los acuerdos del Instituto Nacional Electoral y que, por lo mismo, a este último órgano le correspondería generar la normatividad necesaria para realizar el proceso electoral del 2027. Esto fue lo que ocurrió con los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia judicial publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de septiembre de 2024. Recordemos que en el artículo segundo de ese decreto promulga-

torio se dispuso que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral podría emitir los acuerdos que estimare necesarios para la organización, desarrollo, cómputo, vigilancia y fiscalización del proceso electoral extraordinario de 2025, así como para garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables para los procesos electorales federales, observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género. Independientemente de la claudicación que el Congreso de la Unión hizo de sus facultades legislativas en favor de un órgano administrativo, lo cierto es que fue mediante los mecanismos de este último como se reguló una parte importante de la elección judicial de junio de 2025. Fueron las normas emitidas por la mayoría de los integrantes del Instituto Nacional Electoral y validadas por la mayoría de los miembros de la así llamada Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que condujeron ese proceso electoral y fundamentaron sus muy discutibles resultados.

A partir de esta malhadada experiencia, puede ser que los redactores del artículo segundo transitorio de la iniciativa presidencial hayan supuesto que era mejor que el Instituto Nacional Electoral y esa Sala electoral, fueran los emisores y validadores de las disposiciones administrativas con las que, a falta de las legislativas, se condujera la elección del próximo año. Esta explicación no termina de hacer sentido simplemente por lo expreso de la autorización para que el Instituto Nacional Electoral emitiera las normas necesarias para el proceso electoral judicial.

Finalmente, el supuesto de la soberbia —individual y colectiva— puede tener mayor base por la calidad de los integrantes, las pretensiones presidenciales y la supuesta omnipotencia del movimiento morenista. Basados en estos elementos, los redactores, proponentes y dictaminadores parecen haber supuesto que el agolpamiento de los plazos para las emisiones normativas podría ser resuelto mediante la imposición de acciones concretas para el mantenimiento de las apuntadas relaciones jerárquicas. Que podrían administrar a la totalidad de los órganos concernidos hasta alcanzar una razonable sistematización de las normas reguladoras de las elecciones, sin generar mayores problemas normativos o políticos.

Esta última explicación me parece la más plausible, pues entre los deseos de figurar, la necesidad de cumplir y las aspiraciones por pertenecer, pudieron construirse escenarios más bien irreales sobre el poder propio

y la subordinación ajena. Tanto los redactores como los proponentes parecen haber asumido, para sí y para su movimiento, unas capacidades de organización y gestión lo suficientemente amplias como para poder ajustar tareas y tiempos bajo una racionalidad unilateralmente concebida.

Desde hace ya varios años, los artículos transitorios evidencian los entendimientos que, del derecho, la política y la simbología pública, tienen los participantes de los procesos legislativos. Estos preceptos no sólo cumplen funciones vinculadas con la entrada en vigor, el tránsito de las situaciones pasadas a las actuales y otro tipo de tareas semejantes. Como lo evidencia el artículo segundo transitorio de la iniciativa de la presidenta Sheinbaum, son también muestras del modo en el que los titulares de la función legislativa se conciben a sí mismos, a sus aliados y a sus oponentes.

IV. ¿Por qué es tan importante cómo se hace una reforma electoral?

Flavia FREIDENBERG*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Por qué el proceso importa tanto como el contenido*.

I. INTRODUCCIÓN

La manera en que se elabora una reforma electoral importa tanto — a veces más — que el contenido mismo de la reforma: el *cómo* es parte constitutiva del *qué*. Un buen contenido mal procesado puede producir resultados tan dañinos como un mal contenido. Esta preocupación ha atravesado a la ciencia política latinoamericanista y al derecho comparado en las últimas décadas. Dado que América Latina ha sido un laboratorio muy rico para evaluar reformas electorales, hemos estudiado cómo se originan; cuáles son sus motivaciones; quiénes participan en la discusión; cómo se procesan y negocian; qué cambian de las reglas de juego y cómo se legitiman.¹

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9905-0777.

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, 2004; Zovatto, Daniel y Orozco, Henríquez, José. de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, México, International IDEA, 2008; Negretto, Gabriel, “Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America”, *British Journal of Political Science*, vol. 39, núm.1, 2009, pp. 117-139; Marengo, André, “Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia”, en Fontaine, Arturo, Larroulet, Cristian, Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN, 2009, pp. 105-137; Freidenberg, Flavia, (eds.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de In-

La decisión de reformar implica que hay cosas que se quieren cambiar sobre cómo funciona el sistema político, sobre los incentivos que reciben (y perciben) los actores y sobre las dinámicas de interacción entre ellos. También supone que hay una cierta visión normativa en esas élites, de corte institucionalista clásica, que entiende que las reglas condicionan los comportamientos de los actores políticos y que cualquier cambio en ellas afecta directamente los incentivos de esos actores y sus resultados públicos. Si los tomadores de decisiones no pensarán así, no gastarían tiempo, invertirían recursos ni harían tantos esfuerzos por cambiar las reglas.²

Contar con un buen diagnóstico de lo que está mal —y que además sea compartido y consensuado por la mayor parte de las fuerzas políticas— resulta fundamental para poder tener una buena reforma.³ Sin un buen diagnóstico, esos cambios normativos y legales no resolverán los problemas que tiene el sistema político. También hay un efecto de aprendizaje sobre el modo más eficiente de hacer reformas en un determinado sistema político, que incide en la manera en que resuelven los problemas quienes impulsan los cambios en las reglas.

Una reforma basada en una única visión de las cosas —aunque sea mayoritaria e incluso esté técnicamente bien diseñada— tampoco lo solucionará y también estará condenada al fracaso. El caso venezolano de 1999 ilustra con dramatismo esta lógica: la Constitución fue redactada bajo el control casi monopólico del *chavismo*, con escasa participación de la oposición, y sus reglas electorales sirvieron desde el principio para consolidar una hegemonía más que para garantizar la competencia real.⁴

La literatura comparada ha avanzado tanto en el conocimiento de las reformas electorales que hoy resulta imposible ser ingenuos respecto

investigaciones Jurídicas, 2025, 2022a y Freidenberg, Flavia (eds.), *Reformas electorales en América Latina*, Ciudad de México, IECM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022b; Freidenberg, Flavia y Došek, Tomás, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en Casas-Zamora, Kevin, Vidaurri, Marian, Muñoz-Pogossian, Betilde y Chanto, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2016, pp. 25-92.

² Freidenberg, *Reformas electorales... cit.*; Picado León, Hugo, *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*, Costa Rica, IFED/TSE, 2018.

³ Freidenberg, *Reformas electorales... cit.*

⁴ Corrales, Javier y Penfold, Michael, *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2011.

a las motivaciones que impulsan a llevar a cabo una reforma. La gran mayoría de las veces son resultado de la evaluación de preferencias, la identificación de cálculos estratégicos y de su valoración de la maximización de los beneficios electorales por parte de las élites que están en el poder.⁵ Nadie reforma para perder poder. Por el contrario, la idea es maximizar oportunidades y controlar más espacios de influencia. Otras veces las reformas pueden ser impulsadas por los que han perdido las elecciones y quieren equilibrar las condiciones de la competencia. En México, la reforma electoral de 1977 fue impulsada después de la severa crisis de legitimidad de 1968 y 1976; la de 1996, considerada una de las más exitosas de la región, surgió precisamente porque el PRI comprendió que el deterioro de su legitimidad exigía ceder espacios a una oposición que nunca antes había tenido tanto peso.⁶

Los estudios sostienen que han sido dos los mecanismos más empleados para reformar: ya sea por imposición de la élite mayoritaria dominante al resto de las élites, lo que supone que un sector considera que puede sacar provecho de la reforma; y, segundo, por el acuerdo entre élites, que ocurre cuando existe una crisis de representación o de legitimidad, o una extrema incertidumbre sobre los resultados electorales futuros.⁷ La reforma electoral ecuatoriana de 2008, aprobada en referéndum dentro de un proceso constituyente convocado por Rafael Correa, combinó ambas lógicas: utilizó la participación ciudadana como mecanismo de legitimación, pero el control del proceso estuvo concentrado en el Poder Ejecutivo. El resultado fue una Constitución innovadora en materia de derechos, pero con reglas electorales que favorecían al partido gobernante.⁸

⁵ García Díez, Fátima, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina, Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Barcelona, CIDOB, 2006; Andrews, Josephine, T. y Jackman, Robert, W., “Strategic fools: Electoral rule choice under extreme uncertainty”, *Electoral Studies*, vol. 24, núm. 1, 2005, pp. 65-84; Cox, Gary, W, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁶ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, 2000; Garrido de Sierra, Sebastián, *La reforma definitiva, ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?*, Ciudad de México, CIDE, 2019.

⁷ Freidenberg, *Reformas electorales... cit.*; Picado León, *Reforma electoral... cit.*; Renwick, Alan, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁸ Pachano, Simón, “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 2, 2010, pp. 297-317.

La experiencia latinoamericana enseña también que las reformas suelen darse por diversos mecanismos legales o constitucionales.⁹ En un estudio enfocado en 10 procesos reformistas realizados entre 2015 y 2019, encontramos que a diferencia de años previos cuando las reformas electorales se hacían mediante los textos constitucionales, la mayoría de las reformas introducidas se realizaron a través de leyes electorales o de partidos sancionadas en el Congreso y, en algunos casos, decretadas por el órgano electoral.¹⁰ A diferencia de ello, en Ecuador, las reformas se suelen aprobar o rechazar por medio de consultas populares, cumpliendo con una tradición del sistema político de emplear este mecanismo para legitimar los cambios en sus reglas de juego.¹¹

La ciudadanía también puede promover reformas en contextos de descontento y desconfianza hacia las instituciones políticas. Puede hacer uso de mecanismos de democracia directa, como el referendo o la consulta popular; ejercer presión mediante la movilización colectiva o la instalación de procesos de negociación programados desde el Estado o alguna de sus instituciones electorales. En Brasil, el movimiento *Direitas Já* de 1984 —que movilizó a millones de personas para exigir elecciones directas— es un ejemplo paradigmático de presión ciudadana que transformó las reglas del juego desde abajo, aunque los políticos no perdieron el control del proceso de decisión final. Más recientemente, las movilizaciones en Chile entre 2019 y 2020, derivaron en un proceso constituyente inédito: por primera vez en la historia, una asamblea constituyente paritaria y con escaños reservados para pueblos indígenas redactó una nueva Constitución. Aunque el texto fue rechazado en el plebiscito de 2022, el proceso en sí mismo dejó una enseñanza fundamental: cuando la ciudadanía percibe que el proceso es inclusivo y legítimo, el debate sobre las reglas puede enriquecerse enormemente, incluso si el resultado final no prospera.

La experiencia de Panamá es sugerente. Cada vez que hay elecciones, por ley, se convoca a la evaluación de lo que ocurrió en el proceso electoral

⁹ Freidenberg, *Las reformas a la representación...*, *cit.*; Freidenberg, *Reformas electorales...*, *cit.*

¹⁰ Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Cristhian, “Reformas electorales en América Latina (2015-2019)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, 2019.

¹¹ Freidenberg, Flavia y Pachano, Simón, *El sistema político ecuatoriano*, 2a. ed, Quito, FLACSO Ecuador, 2017.

anterior. Ese mecanismo —el Tribunal Electoral convoca a partidos, sociedad civil y academia a una mesa de diálogo post-electoral— ha quitado incertidumbre a la fecha en que se impulsa una reforma; ha permitido que las propuestas de reformas se construyan sobre diagnósticos compartidos y no sólo sobre la agenda del gobierno o del partido de turno. No es un sistema perfecto, dado que en la Asamblea luego las élites partidistas pueden “hacer lo que quieran” con lo que viene de las mesas de diálogos, pero es uno de los pocos casos en la región que “institucionaliza la escucha” antes de reformar.

II. POR QUÉ EL PROCESO IMPORTA TANTO COMO EL CONTENIDO

Varias razones abonan la necesidad de que las reformas cumplan con ciertas condiciones de origen:

- Legitimidad del proceso. Una reforma impuesta por una mayoría, sin consulta amplia, puede ser legalmente válida pero políticamente frágil. Si los perdedores no reconocen el proceso como justo, tampoco reconocerán las reglas resultantes. La legitimidad no se decreta, se construye. Perú es un ejemplo doloroso de esta dinámica: sus sucesivas reformas electorales, muchas veces impulsadas por gobiernos en crisis o por congresos con intereses facciosos, han generado un sistema de reglas que nadie termina de respetar ni proteger.¹²
- Las reglas electorales afectan a quienes las diseñan. Existe un conflicto de interés estructural: los partidos en el poder son los mismos que reforman las reglas del juego. Por eso, en democracias más consolidadas se buscan mecanismos que neutralicen ese sesgo: mayorías calificadas, consenso multipartidista, órganos ciudadanos independientes o asambleas constituyentes. La reforma electoral mexicana de 1996 es considerada un modelo precisamente porque logró un acuerdo entre el partido gobernante y los principales partidos de oposición, dando lugar a un Instituto

¹² Dargent, Eduardo y Muñoz, Paula, “Peru since Fujimori”, *Journal of Democracy*, vol. 23, núm.3, 2012, pp. 21-34.

Federal Electoral autónomo cuya legitimidad fue reconocida por todos los actores durante varios años.¹³

- Durabilidad de la reforma. Una reforma construida sobre acuerdos amplios tiende a sobrevivir los cambios de gobierno. Una impuesta unilateralmente suele ser revertida en cuanto cambia la correlación de fuerzas, generando inestabilidad institucional permanente. América Latina está llena de ejemplos de reformas que duraron menos que el gobierno que las impulsó. Honduras, Bolivia y Ecuador han vivido ciclos en que cada nuevo gobierno que llega con mayorías amplias modifica las reglas para consolidar su posición, y cada gobierno que sale deja tras de sí instituciones desacreditadas.
- El proceso revela las intenciones. La manera en que se negocia —o no— una reforma dice mucho sobre si el objetivo real es mejorar el sistema o simplemente capturarlo. Una reforma que se apresura, que evita el debate público, que margina a la oposición o que modifica órganos de control, manda señales inequívocas sobre su propósito real. La reciente reforma de 2025 al sistema electoral en Nicaragua, que eliminó la independencia del Consejo Supremo Electoral y concentró el poder de nominación en el Ejecutivo, es el ejemplo más extremo: una reforma que no buscaba mejorar la competencia, sino garantizar la impunidad del gobierno. Ese proyecto nació, desde su origen, sin negociación y consenso. No hace falta llegar al extremo de un régimen no democrático para ilustrar el problema. La reforma electoral mexicana de 2022-2023, impulsada por el gobierno de López Obrador con su mayoría en el Congreso, redujo el presupuesto y las atribuciones del INE —el mismo organismo que durante décadas fue modelo regional— sin negociación con la oposición ni con la sociedad civil.
- Efectos sobre la confianza ciudadana. La ciudadanía no sólo evalúa qué cambia, sino cómo se decidió lo que se cambia. Procesos percibidos como opacos o parciales erosionan la confianza en las instituciones electorales, que es precisamente el activo más valioso de una democracia.¹⁴ Los datos de Latinobarómetro mues-

¹³ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político...*, *cit.*

¹⁴ Norris, Pippa, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, 2011.

tran que la desconfianza en los organismos electorales es mayor en países donde las reformas han sido impuestas sin consulta a la pluralidad de actores. Esa desconfianza se nutre, además, de algo que suele pasar inadvertido en el debate público: los efectos de los detalles técnicos.

- Los detalles técnicos tienen consecuencias políticas enormes. Cambios aparentemente menores —umbrales de representación, métodos de asignación de escaños, financiamiento de campañas, integración de órganos electorales— pueden favorecer sistemáticamente a unos actores sobre otros. Sin un proceso deliberativo serio, esos sesgos pasan inadvertidos o sin contrapeso.¹⁵ En Colombia, los cambios introducidos en 2003 para reducir la fragmentación partidaria tuvieron consecuencias no anticipadas sobre la representación de las minorías.

El debate sobre las reformas electorales en América Latina no puede reducirse sólo a una discusión técnica sobre diseño institucional. Es, ante todo, una disputa por el poder y sobre quién tiene derecho a sentarse en la mesa a decidir las reglas que regirán el acceso al poder; qué voces cuentan y qué reglas se consideran legítimas. La experiencia comparada es contundente: 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.

Cuando el proceso es cerrado, opaco o capturado por una fracción o un único partido, las reglas que emergen llevan ese pecado de origen consigo. Y las instituciones electorales, que deberían ser el terreno neutral donde la democracia se procesa, se convierten en campo de batalla. En un momento en que la desconfianza ciudadana en las instituciones políticas alcanza niveles históricos en buena parte de la región, la manera en que se hacen las reformas electorales no es un detalle: es el corazón del problema.

¹⁵ Tsebelis, George, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Los Angeles, University of California Press, 1990; Cox, Gary, W., *Making Votes Count... cit.*

V. La exposición de motivos: Constitución e historia trastocadas

Emilio RABASA GAMBOA*

La exposición de motivos (EM) de una iniciativa de reforma constitucional, es el espacio en el que el autor@ ofrece su argumentación para explicar el propósito que se persigue con ella y su alcance, facilitando de esta manera la interpretación de la parte del articulado.

La EM de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, difícilmente cumple con ese objetivo. Por el contrario, está plagada de imprecisiones constitucionales y sobre la historia de México. Veamos este decálogo:

- a) En la primera línea del primer párrafo se dice que “México es una República, democrática, federal y representativa, así lo decidió su historia y así lo establece su Constitución”. La Constitución en su artículo 40 dice otra cosa: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, laica y federal”. La omisión de la laicidad no es menor, corresponde a una reforma a los artículos 40 y 115 constitucionales del 2012, aprobada con amplias mayorías en la Cámara de Diputados (363 a favor, 1 en contra 0 abstenciones), en el Senado (97 a favor, 3 en contra y 1 abstención) en 20 de 31 legislaturas de los estados, y contribuye a fortalecer el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias consignado en el artículo 130 constitucional.
- b) En el mismo primer párrafo construye un concepto de democracia con elementos como soberanía, popular, división de poderes y derechos humanos, que desconoce la definición que la propia Constitución establece en su artículo 3º frac II letra a): “conside-

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de Derecho Constitucional en la UNAM, UAM e instituciones privadas de educación superior. ORCID: 0000-0003-2845-1420.

- rando la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.
- c) En el tercer y cuarto párrafos señala que José María Morelos y Pavón reafirmó en su obra, *Sentimientos de la Nación* que: “la democracia debía ser la forma de gobierno de la República”. En los 23 apartados que integran el texto histórico de Morelos, no figura el término “democracia”.¹
- d) En el párrafo quinto indica que el espíritu democrático de Morelos, nacido en Valladolid en 1765 y fusilado en Ecatepec en 1815,² “permaneció negado durante tres siglos de dominación colonial”, es decir, entre 1521 y 1821.³ Trátase por lo tanto de un ideario político de Morelos históricamente retroactivo a la Colonia, ya que los “Sentimientos de la Nación” fueron proclamados en 1813, y según la EM, negados desde 1521, esto es, 292 años antes de que se dieran a conocer, e incluso hubiera nacido su autor.
- e) Se reconoce la transición de “un esquema de hegemonía de un partido hacia uno de pluralidad y competencia” gracias a las reformas de 1977, 1990, 1996, 2007 y 2014 (párrafos 13 y 15). Sin embargo, “un gobierno verdaderamente democrático” —se afirma— sólo se tiene hasta el 2018 con la 4T (párrafo 25), sin explicar ¿cómo es posible que un gobierno electo en esa fecha, con las mismas reglas que los de 2000, 2006 y 2012, fuera el único democrático y que los anteriores “fuesen una simulación democrática” (párrafo 25). ¿Fue también simulación democrática la elección de los jefes de gobierno de la CDMX, desde 1994 (Cárdenas, AMLO, Ebrard, Mancera y Sheinbaum)?, o ¿el calificativo sólo se aplica a las elecciones federales, pero no a las locales?
- f) En el párrafo 9 se indica que la Constitución de 1857 reconoció los derechos humanos como la “base y objeto de las instituciones

¹ Véase *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, vol. I, Cámara de Diputados, p. 149.

² Benítez, Fernando, *Morelos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 86 y 218-221.

³ El Colegio de México, *Nueva historia mínima de México*, El Colegio de México, p. 58 señala que: “La época colonia también llamada novohispana, dio inicio tras la caída de México-Tenochtitlán en 1521 y concluyó con la proclamación de independencia tres siglos después”.

- sociales”, lo que es inexacto, porque esa Carta en su título I, sección I reconoce “Los derechos del hombre”, bajo el modelo de la Constitución francesa de 1793 (“Derechos del hombre y del ciudadano”). Los “derechos humanos” se introdujeron en nuestra Constitución hasta el 2 de enero de 1992 con la reforma al artículo 102 letra B que creó a la CNDH y todo el sistema de comisiones en las entidades federativas. “Derechos humanos” y “derechos del hombre” son dos conceptos diferentes, no expresan lo mismo.
- g) En el párrafo 9 señala que es en la Constitución de 1857 donde se establecen los “procedimientos electorales para la constitución de los supremos poderes” y se consignaron los derechos políticos activos y pasivos de los ciudadanos, cuando que figuraron desde antes, en la Constitución de Apatzingán de 1814 y en la Constitución de 1824.
- h) En el párrafo 21 la EM reconoce como “demanda popular aún pendiente” garantizar una representación efectiva en ambas cámaras del Congreso de la Unión, esto es, “que se base en un vínculo real entre la ciudadanía y sus representantes” sin explicar cómo se logrará evitar la actual sobrerrepresentación espuria, por la que con el 54% de votos en favor de Morena y sus aliados, se hicieron del 74% de las curules en el Congreso de la Unión.

Incluso en la parte del articulado, los cambios que introduce la iniciativa en el sistema de representación nacional, suprimiendo 34 asientos en el Senado y cambiando las reglas para la elección de los 200 plurinominales en la Cámara de Diputados, favorecen la sobrerrepresentación del partido oficial que desvincula a la ciudadanía de sus representantes.

En la primera porque al prescindir de los plurinominales y dejar únicamente el principio de mayoría relativa, Morena adquiere una sobrerrepresentación en automático. Lo mismo en la de Diputados, con tres vías de acceso a la Cámara: 1) mayoría relativa en los 300 distritos; 2) primera minoría o perdedores en 100 diputaciones; y 3) los plurinominales que elija el votante a favor de Morena en las restantes 100.⁴

⁴ Cuando la Cámara de Diputados se integraba con 237 curules, todas por mayoría relativa, y luego con 400 (300 por mayoría y 100 por representación proporcional) hasta 1988, el PRI siempre tuvo mayoría calificada, y a partir de la siguiente legislatura hasta

Consecuentemente, el articulado no sólo contradice lo que la EM señala al garantizar ese “vínculo real entre la ciudadanía y sus representantes”, sino que, veladamente, se asegura la sobrerrepresentación de Morena, mientras no se imponga el tope de 300 tanto por partido como por coalición.

Si en verdad se quisiera eliminar la sobrerrepresentación y asegurar ese “vínculo efectivo” entre ciudadan@ y representante, habría que modificar el artículo 54, en su fracción IV, para que ningún partido o coalición pueda contar con más de 300 diputados por ambos principios (mayoría y representación proporcional). También eliminar la fracción V para cancelar de plano el 8% de sobrerrepresentación, estableciendo, para la elección de todos los senadores y diputados, un sistema de proporcionalidad pura.

- i) En varios párrafos (párrafos 21 y 36) la EM se refiere a la necesidad de eliminar la elección de plurinominales bajo el sistema de listas que elaboran las cúpulas de los partidos políticos, a fin de que lo decidan los propios electores con su voto.

Para que esta propuesta logre erradicar la acción cupular de los partidos, habría que aplicarla también a los otros 400 diputados en la Cámara de Representantes y a los 96 senadores cuyas listas también terminan elaborando las cúpulas partidistas. La forma más efectiva de hacerlo es mediante el sistema de elecciones primarias.

- j) En los párrafos 26, 27, 28 y 32 la EM es reiterativa en cuanto a la necesidad de racionalizar el gasto electoral y abaratar el costo de las elecciones tanto del financiamiento a partidos, como el presupuesto a las instituciones electorales, pero es omisa en explicar el criterio aplicado en el recorte que figura en el articulado e igual sobre la disminución en los tiempos de radio y tv (artículo 41 base II, letra a) y apartado A respectivamente), como también en cuanto a severas sanciones (pérdida de la candidatura y el registro de partido) por recibir recursos del crimen organizado, principal amenaza hoy en día a la integridad electoral.

la LV en coalición con partidos satelitales. Fue precisamente la representación proporcional de 200 en diputados y 34 en senadores lo que evitó la sobrerrepresentación. Con esta iniciativa y las cifras de 2024, Morena alcanzaría 350 curules (70%) en la Cámara de Diputados y 61 de 96 (64%) en el Senado.

Trastocamiento y opacidad de nuestra historia constitucional y política, sustituyen a la veracidad y claridad, en la EM de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, presentada por la Secretaría de Gobernación a la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados como cámara de origen, el 4 de marzo del año en curso.

VI. Reforma electoral: una reconfiguración de la competencia democrática

Guadalupe SALMORÁN VILLAR*

SUMARIO: I. *Congreso: ampliación del principio mayoritario.* II. *Reducción de financiamiento a los partidos.* III. *Fiscalización electoral y crimen organizado.* IV. *Acceso a medios de comunicación masiva.* V. *Mecanismos de participación ciudadana.* VI. *Regulación de la inteligencia artificial en materia electoral.*

Tras la presentación preliminar del “PowerPoint oficial”, la presidenta Claudia Sheinbaum finalmente logró presentar una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral. Sin embargo, lo hizo en un contexto político complejo y, según diversos actores del propio oficialismo, sin contar con las mayorías legislativas necesarias para su aprobación.

La reforma constitucional tiene dificultades para ser aprobada, pero eso no implica que carezca de relevancia analítica. Las propuestas de enmienda constitucional no sólo deben evaluarse por sus probabilidades de prosperar, sino también por lo que revelan acerca de la concepción que el poder político tiene sobre las reglas de la competencia democrática.

Si bien la iniciativa reduce el alcance de las aspiraciones iniciales del gobierno, ello no implica necesariamente una mejora institucional. La lectura global de la propuesta reafirma la dirección hacia la que apunta el proyecto presidencial: reducción del tamaño del Congreso de la Unión, disminución del financiamiento público a los partidos, más y nuevas atribuciones al Instituto Nacional Electoral (INE) en materia de fiscalización

* Investigadora en el Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional (nivel I) en el SNII. Coordinadora de la línea de investigación “Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas”. Profesora visitante del *Center for U. S.-Mexican Studies de la University of California San Diego*, Estados Unidos. ORCID: 0000-0002-5580-6509.

e inteligencia artificial (IA) y alteración del sistema electoral para producir mayorías artificiales. En las siguientes líneas centro la atención en los aspectos que me parecen más problemáticos.

I. CONGRESO: AMPLIACIÓN DEL PRINCIPIO MAYORITARIO

La iniciativa no plantea la eliminación total de los escaños de representación proporcional en ambas cámaras del Congreso, como se había anunciado originalmente. No obstante, sí reduce el tamaño del Congreso de la Unión —de 628 a 596 integrantes— y, al mismo tiempo, expande el peso del principio mayoritario.

La Cámara baja conserva su tamaño —al mantener sus 500 integrantes— y la naturaleza mixta del sistema electoral para su integración. En particular, propone alterar el mecanismo de asignación de la mitad de las 200 diputaciones plurinominales. En lugar de distribuirse mediante listas partidistas, 100 curules se asignarían conforme al criterio de “mejores perdedores”, es decir, a partir de las candidaturas que, sin haber ganado la elección en el *distrito que participaron*, hubiesen obtenido los mayores porcentajes de votación de su propio partido en esa misma elección.

A diferencia de lo que decía el “PowerPoint oficial”, la iniciativa eliminó la propuesta de reservar 8 diputaciones por mayoría relativa (MR) para mexicanos residentes en el extranjero. En su lugar, se limita a señalar que, de las 100 curules asignadas por circunscripciones regionales, “se integrarán las diputaciones electas por la ciudadanía residente en el extranjero”.

La propuesta, sin embargo, guarda silencio sobre otros elementos que actualmente producen distorsiones en la representación legislativa. Por ejemplo, no se precisa cómo operaría este sistema en combinación con coaliciones electorales. Asimismo, no introduce modificaciones al límite vigente de sobrerrepresentación legislativa, que, gracias a la interpretación del INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha permitido la conformación de mayorías parlamentarias significativamente superiores al porcentaje de votos obtenido en las urnas.

Las modificaciones más profundas en materia de representación se concentran en el Senado. La iniciativa plantea reducir el número de integrantes de la Cámara alta de 128 a 96 y eliminar completamente las sena-

durías de representación proporcional. En consecuencia, el Senado quedará estructurado exclusivamente bajo lógicas mayoritarias. Este rediseño implicaría no sólo una reducción del tamaño de la Cámara, sino también la exclusión de la representación de aquellas preferencias que no votaron por el primer y segundo lugares en cada entidad federativa, lo que podría distorsionar la voluntad ciudadana expresada en urnas. Como sabemos, los sistemas mayoritarios tienden beneficiar a los partidos más grandes y a castigar a las fuerzas políticas más pequeñas (opositoras y aliadas).

II. REDUCCIÓN DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS

Otro ámbito de cambio controversial es el relativo al financiamiento de los partidos políticos. A diferencia de lo señalado en el “PowerPoint oficial”, la iniciativa no reduce “el gasto del Congreso de la Unión y asambleas legislativas locales”, ni tampoco merma el financiamiento del INE y de los organismos públicos locales electorales (OPLE).

La propuesta sí contempla, en cambio, una disminución del financiamiento público ordinario de los partidos de una cuarta parte de su monto actual, aunque sin modificar la fórmula vigente de distribución entre fuerzas políticas.

Esta modificación podría tener efectos asimétricos en la competencia electoral. Ello no sólo porque la fórmula de distribución asigna más recursos a los partidos con mayor peso electoral. Además, los partidos minoritarios dependen en mayor medida del financiamiento público para sostener su actividad política. En contraste las fuerzas políticas con mayor presencia institucional suelen contar con ventajas adicionales, como mayor visibilidad mediática o estructuras territoriales más consolidadas. En el caso del partido gobernante, a ello se suma la exposición pública derivada del ejercicio cotidiano del poder.

III. FISCALIZACIÓN ELECTORAL Y CRIMEN ORGANIZADO

Por otra parte, la iniciativa contempla la ampliación de algunas facultades del Instituto, particularmente en materia de fiscalización.

Estas disposiciones, sin embargo, resultan limitadas frente a uno de los desafíos más relevantes que enfrenta actualmente el sistema electoral mexicano: el riesgo de infiltración de recursos ilícitos, particularmente provenientes del crimen organizado, en las campañas electorales. La iniciativa no introduce medidas orientadas a prevenir o sancionar este tipo de intervenciones. Incluso en escenarios en los que se acreditaran irregularidades graves en el financiamiento de campañas, las sanciones previstas no necesariamente afectarían a las candidaturas eventualmente beneficiadas.

IV. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA

En materia de comunicación política, la iniciativa propone reducir en un 27% los tiempos del Estado durante los procesos electorales, pero sin modificar el modelo vigente basado en la transmisión de mensajes breves en radio y televisión. La reducción del tiempo disponible para los partidos podría tener implicaciones en la equidad de la contienda, especialmente en un contexto en el que los actores gubernamentales cuentan con espacios de exposición pública recurrentes, como las conferencias de prensa matutinas del Ejecutivo federal.

V. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La propuesta también introduce cambios en materia de mecanismos de democracia directa. En particular, establece que las legislaturas de las entidades federativas deberán regular las consultas populares, referéndums y plebiscitos, entre otros.

En este rubro destaca la posibilidad de emplear “tecnologías de la información y comunicación” para la emisión del voto en consultas populares, lo que abre la puerta a modalidades de votación electrónica o incluso por internet.

Si bien estas herramientas pueden resultar atractivas desde la perspectiva de la modernización administrativa, su implementación plantea desafíos significativos. Los sistemas de votación electrónica deben garantizar simultáneamente la secrecía del voto, la integridad del sufragio y la posibilidad de auditoría pública del proceso. La experiencia comparada

muestra que satisfacer estas tres condiciones de manera simultánea constituye un desafío técnico e institucional considerable.

El voto por Internet, en particular, enfrenta problemas adicionales relacionados con la seguridad informática, la posibilidad de ataques cibernéticos y la dificultad de verificar de forma independiente que los votos fueron emitidos y contabilizados correctamente. Sin salvaguardas técnicas y legales muy robustas, la introducción de estos mecanismos podría terminar debilitando la confianza en los resultados.

Adicionalmente, la iniciativa introduce cambios en el régimen de difusión de información sobre consultas populares. El INE dejaría de ser la única autoridad encargada de su difusión, y se elimina el mandato explícito de que dicha promoción se realice bajo criterios de *imparcialidad*.

Más aún, la propuesta abre la posibilidad de que los poderes públicos participen activamente en la promoción de estos mecanismos de democracia directa. Este cambio supone una modificación significativa respecto del modelo actual, que limita la intervención de los servidores públicos en procesos susceptibles de influir en la opinión del electorado. Permitir la participación activa de autoridades gubernamentales en la promoción de consultas o referéndums introduce el riesgo de que estos mecanismos se utilicen plebiscitariamente, esto es, como instrumentos de movilización política desde el poder.

VI. REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN MATERIA ELECTORAL

Finalmente, uno de los aspectos más controvertidos de la iniciativa es la regulación del uso de inteligencia artificial en procesos electorales. La propuesta establece que todo contenido relacionado con procesos electorales modificado o alterado mediante estas tecnologías deberá estar debidamente etiquetado.

No obstante, el diseño regulatorio plantea interrogantes importantes. La iniciativa asigna a los concesionarios de radio y televisión, así como a plataformas de servicios digitales —como Facebook, Instagram, X o TikTok—, la responsabilidad de identificar, advertir y *evitar la difusión* de contenido no etiquetado. “La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables”. Este esquema podría generar incentivos para

la remoción preventiva de materiales, lo que plantea interrogantes respecto de sus posibles efectos sobre la libertad de expresión y la circulación de información en contextos electorales.

En suma, aunque la iniciativa parece haber atenuado algunas de las propuestas inicialmente anunciadas, el sentido general del rediseño institucional permanece reconocible. Las modificaciones propuestas en materia de representación legislativa, financiamiento partidista, comunicación política y regulación tecnológica no constituyen cambios aislados, sino piezas de una reconfiguración más amplia de las reglas de la competencia democrática. En distintos grados, estas medidas tienden a reforzar las lógicas mayoritarias del sistema, reducir los mecanismos de pluralismo institucional y vulnerar algunas libertades fundamentales.

VII. El voto para conformar la Cámara de Diputados. ¿Listas no bloqueadas para las plurinominales o dar a cada voto el mismo efecto?

Morelos CANSECO GÓMEZ*

SUMARIO: I. ¿Qué se propone? II. ¿Por qué es relevante la normativa para la elección de diputaciones de RP? III. ¿Por qué hoy es más significativo el procedimiento de elección y distribución de las diputaciones de RP? IV. ¿Cuál es el dilema de fondo de esta porción de la iniciativa presidencial? V. ¿Cómo valorar la propuesta de la iniciativa? VI. A manera de conclusión.

35

I. ¿QUÉ SE PROPONE?

La iniciativa presidencial plantea:

- a) elección de 200 diputaciones de representación proporcional (RP) mediante dos vías: a) elección de la mitad conforme a los mejores resultados porcentuales de candidaturas no triunfadoras en los 300 distritos de mayoría relativa (MR), y b) elección de otras 100 mediante sufragio para candidaturas en listas partidistas en cinco circunscripciones regionales en el país, y una circunscripción internacional para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero (artículo 53);
- b) asignación de las diputaciones de RP con base en dos relaciones de personas que obtuvieron los mejores porcentajes en la votación distrital en la cual compitieron sin obtener la mayoría y los

* Abogado por la Escuela Libre de Derecho (ELD) y maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Profesor de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en la Maestría de Derecho Constitucional de la ELD. En virtud de la extensión solicitada para este artículo, las referencias se restringirán a las esenciales.

- mejores porcentajes de votación en las candidaturas de las listas no bloqueadas, previéndose que las diputaciones votadas en el extranjero se distribuyan de acuerdo con el mejor porcentaje de votación por partido, en orden descendiente (artículo 54, fracción III);
- c) autorización al legislador federal ordinario para disponer reglas a fin de hacer las asignaciones, incluidos los “ajustes necesarios” (artículo 53, fracción III);
 - d) requisito de residencia de más de tres años fuera del territorio nacional para que la persona ciudadana por nacimiento sea electa en diputaciones votadas en el extranjero; y
 - e) aplicación de la previsión de que, en caso de vacante en la fórmula electa por el principio de RP, se llame al cargo a la siguiente que no obtuvo la asignación en la lista correspondiente a quienes no triunfaron, fueron votados en la lista no bloqueada del caso o en la lista de candidaturas de residentes en el extranjero.

II. ¿POR QUÉ ES RELEVANTE LA NORMATIVA PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES DE RP?

Porque un sistema electoral que únicamente contempla la MR reduce la representación de la pluralidad política a los triunfos que cada fuerza obtenga, sin considerar el porcentaje de respaldo en las urnas.

En 1977 se introdujo la elección para la Cámara con base en un sistema electoral mixto con dominante mayoritario; 300 diputaciones —75 por ciento— se elegirían mediante la MR (como hasta 1976, con ajuste del número de distritos con base en el crecimiento de la población, aunque con la creación de las diputaciones de partido en 1963) y 100 por medio de la RP. Entre 1986 y 1996 se elevó el número de diputaciones y se modificó la proporción entre las uninominales y las plurinominales; 300 MR y 200 RP, respectivamente.

Entre los desarrollos subsecuentes, destaca el establecimiento en 1996 del número máximo de diputaciones para un partido o fuerza en competencia: límite de 300 curules por la combinación de los principios de MR y RP para la fuerza política mayoritaria y límite porcentual o tope de diputaciones —iniciando por la formación política más votada— a un

máximo de ocho puntos en la integración de la Cámara, por encima del porcentaje de votación obtenida en la elección.

La evolución de los textos e interpretación de las fracciones IV, V y VI del artículo 54, permite afirmar que no hay dos elecciones, —de MR y de RP—, cuyos resultados y conversión de votos en diputaciones no corren por separado y autónomamente, sino que es una sola y que el fin de las diputaciones de RP es reflejar —en la mejor forma posible— que el porcentaje de votación de la ciudadanía se exprese de manera simétrica en la conformación de cada legislatura federal, con las salvedades del 60 por ciento si ocurre por la vía de los triunfos de MR o del 8 por ciento de sobrerrepresentación en la asignación de RP.

III. ¿POR QUÉ HOY ES MÁS SIGNIFICATIVO EL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS DIPUTACIONES DE RP?

En los comicios para renovar la Cámara de Diputados de 2024, a la luz del registro de coaliciones parciales y el resultado de la votación, en la conformación del actual LXVI Legislatura se produjo una desproporción con consecuencias sin precedentes entre el sufragio emitido en favor de las fuerzas políticas en competencia y la asignación de diputaciones de RP a los partidos de la coalición con mayor votación; con 54 por ciento de la votación obtuvieron el 73 por ciento de la asamblea. En los hechos y la interpretación inconstitucional¹ de la mayoría del CG del INE y la SS del TEPJF generaron que los integrantes de la coalición con mayores triunfos de MR y mayor porcentaje de votación no fuera sujeta los límites numérico y porcentual del artículo 54. La consecuencia más severa ha sido el establecimiento de una alianza parlamentaria con los votos suficientes para realizar modificaciones constitucionales sin la concurrencia necesaria de las personas parlamentarias de formaciones ajenas a aquélla.

¹ Ver la obra editada en 2025 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en torno a la excesiva sobrerrepresentación en el Congreso. Marván Laborde, 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, disponible en: <https://biblioteca.juridicas.unam.mx/bjuv>.

IV. ¿CUÁL ES EL DILEMA DE FONDO DE ESTA PORCIÓN DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL?

Aunque la exposición de motivos no contiene los componentes deseables sobre la racionalidad de sus propuestas, con base en diversas expresiones de la encargada del Poder Ejecutivo y de personas bajo su jerarquía, puede sostenerse que el objetivo del planteamiento es variado:

- a) preservar el número de las diputaciones y la proporción entre las de MR y las de RP (60-40);
- b) mantener la interpretación de la asignación de diputaciones de RP a cada partido en competencia, sin considerar el efecto de las coaliciones parciales o flexibles en la distribución;
- c) asignar 100 diputaciones con base en el porcentaje de votos de la formación política de que se trate, pero a partir de integrar una lista en orden decreciente con los porcentajes de votos de sus candidaturas no ganadoras de MR, a fin de privilegiar el sentido de sufragio en los distritos;
- d) distribuir las otras 100 diputaciones a un número no conocido —aunque en la presentación de las generalidades de la propuesta se mencionó que serían ocho— de personas votadas por la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, conforme a los mayores porcentajes de votación para las fuerzas políticas que las registraron, con el resto —presumimos que 92— a las fórmulas de mujeres y hombres más votadas en la circunscripción correspondiente a su lista regional.

La diversidad política afectada por la interpretación que condujo al fenómeno de la excesiva e inconstitucional sobrerrepresentación en 2024 ha argumentado la pertinencia de salvaguardar dos principios del sufragio democrático: la autenticidad o por quién vota cada persona ciudadana, y la igualdad o que los votos deben tener el mismo efecto o el más cercano posible al convertirse en diputaciones.

La deliberación mayor es si la sobrerrepresentación limitada de la reforma de 1996 debe conservarse. A 32 años de su concepción y entrada en vigor, ¿se justifica a partir de su evolución y la situación actual del sistema político?

En ese periodo los procesos electorales han mostrado el trayecto de un sistema de partidos con uno dominante; con partidos en competencia y tres formaciones más consistentes; con apertura y respaldo a otras fuerzas adicionales al tripartidismo y, de nueva cuenta, con un partido dominante. En forma esquemática y considerando sólo las fuerzas con mayor número de diputaciones y sobrerrepresentación —salvo que no coincidan— y el efecto de las coaliciones en la competencia, se aprecia lo siguiente:²

<i>Elección</i>	<i>Partido</i>	<i>Diputaciones</i>	<i>% Votación</i>	<i>% Cámara</i>	<i>% Sobrerrepresentación</i>
1997	PRI	238	38	47.6	11.6
2000	PRI	210	36.9	42	5.1
2003	PRI	224	23.1	44.8	21.7
	PAN	150	30.7	30	- 0.7
2006	PAN	206	33.4	41.2	7.8
2009	PRI	237	36.8	47.4	10.6
2012	PRI	207	29.9	41.2	11.3
	PVEM	34	4.1	6.8	2.7
	(En coalición)	(241)	(34)	(48)	(13)
2015	PRI	203	28.8	40.6	11.8
	PVEM	45	6.5	9.4	2.9
	(En coalición)	(248)	(35.3)	(50)	(14.7)
2018	Morena	191	36.6	38.2	1.6
	PT	61	3.5	12.2	8.7
	PES	56	2.8	11.2	8.4
	(En coalición)	(308)	(43.2)	(61.6)	(18.4)
2021	Morena	198	35.3	39.6	4.3
	PT	37	3.4	7.4	4.0
	PVEM	43	5.6	8.6	3.0
	(En coalición)	(278)	(44.3)	(53.6)	(11.3)
2024	Morena	236	40.8	47.2	6.4
	PT	51	5.5	10.2	4.7
	PVEM	77	8.4	15.4	7.0
	(En coalición)	(364)	(54.7)	(72.8)	(18.1)

² Elaboración propia con base en la información del IFE y del INE.

En ocho procesos para renovar la Cámara ha habido una distorsión mayor en, por lo menos, uno de los límites a la sobrerrepresentación prevista en 1996. Dada la incidencia de ese fenómeno, las cuestiones a deliberar para revisar el método de conversión de los sufragios en diputaciones son la aplicación del límite numérico a las coaliciones y no sólo a los partidos que la conforman por el efecto de haber conjuntado una unidad política para solicitar el voto; y la pervivencia o derogación de la sobrerrepresentación en la Cámara por encima de la votación obtenida, o ajustar la asignación de las diputaciones de RP de tal forma que su porcentaje en la asamblea se asemeje lo más posible al porcentaje de la votación nacional emitida para cada fuerza.

V. ¿CÓMO VALORAR LA PROPUESTA DE LA INICIATIVA?

La propuesta presenta tres déficits: ausencia de diagnóstico suprapartidos sobre los problemas de la conversión de los votos en diputaciones; carencia de acuerdos básicos sobre el objeto deseable en la revisión del sistema electoral para conformar la Cámara, y falta de planteamientos claros para desarrollar las bases constitucionales en la legislación secundaria.

En lo profundo hay dos visiones sobre la conformación del sistema electoral: la liberal que sustentó e impulsó la transición a la democracia (1977-2014) y la populista que desdeña la pluralidad como espacio de convivencia por ceñirse a la consideración de que la mayoría tiene autoridad superior. Una plantea la evolución en favor de la igualdad esencial de cada voto y sus efectos y otra coloca como valor insuperable la mayoría con base en que las personas electoras determinen, por sí mismas y a través de las fórmulas que se establezcan, quien accede a la diputación.

Desde el punto de vista técnico, la propuesta adolece de diversas insuficiencias:

- a) Las normas planteadas presentan inconsistencias que generan incertidumbre en torno al número de diputaciones que se elegirían por las listas no bloqueadas en las circunscripciones regionales y, a su vez, el número de diputaciones a elegirse por las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero (inciso b del segundo párrafo del artículo 53).

- b) La adición propuesta de un segundo párrafo a la fracción III del artículo 54 incurre en una falta de técnica legislativa y de coherencia gramatical y formal, pues refiere “al inciso a) y b) anteriores”, que figurarían no en este precepto, sino en el 53.
- c) El uso inadecuado de la voz “sistema” para referirse a las relaciones o listas de personas candidatas que no obtengan el triunfo en la votación distrital y de personas con mayor porcentaje de votación en las correspondientes listas no bloqueadas de las circunscripciones regionales. Las relaciones que plantea la propuesta de párrafo segundo del artículo 53 no son sistemas para elegir, sino listas de personas que se elegirían por el principio de RP, mediante el establecimiento de sendas relaciones de personas conformadas con base en el sufragio.
- d) El supuesto —no lo precisa la iniciativa— de que la persona electora otorgue el sufragio a una fórmula de mujeres y otra fórmula de hombres para las diputaciones plurinominales en las cinco circunscripciones en que se dividiría el país presenta dificultades sobre el ámbito y costo de las campañas. La votación entre las fórmulas registradas requiere previsiones técnicas para facilitararlo y realizar el cómputo en la casilla, al tiempo que trae a la mente la estrategia de las movilizaciones en favor de ciertas candidaturas con base en los “acordeones” que con tan mala fama se utilizaron en la elección judicial de 2025.
- e) El planteamiento de elegir diputaciones de RP con base en los mejores resultados de las candidaturas que no obtuvieron el triunfo en las diputaciones de MR carece de un estudio mínimo de la experiencia en las entidades federativas que han establecido alguna modalidad de lista mixta alternada, con o sin integración parcial de las candidaturas perdedoras o integralmente con éstas. En particular, la circunstancia política de que el mismo distrito electoral cuente con una persona electa por la mayoría y otra persona electa sin ella con sendos mandatos, lo que tiende a la polarización en territorio de las fuerzas políticas en competencia en la fase del desempeño de los cargos.
- f) El otorgamiento de una discrecionalidad amplia al Congreso a fin de dar “las reglas a observar para realizar los ajustes necesarios en la asignación que corresponda a los partidos” no es algo que se

requiera, sobre todo si no se adicionan los criterios rectores para hacer las adecuaciones.

- g) La previsión para que las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero elijan un cierto número de diputaciones tampoco está sustentada en ningún diagnóstico o análisis que permita —y más sin saber su número— establecer la racionalidad entre la ciudadanía mexicana que vota en el extranjero y que no necesariamente es residente foránea y ese hipotético número. Aunque quizás el elemento positivo de esta iniciativa sea el establecimiento de estas diputaciones, tampoco se han mostrado estudios sobre la racionalidad de la propuesta o en torno a dónde está el asiento identificable del mandato representativo.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La iniciativa no atiende los problemas identificados para la conversión de los sufragios en diputaciones, conforme a los principios de la autenticidad e igualdad del voto de cada persona ciudadana, al tiempo que mantiene la sobrerrepresentación de 8 por ciento en la conformación de la Cámara con respecto a la votación emitida. Considerada en el conjunto de otras propuestas de la propia iniciativa, lo que ahora se analiza implicaría condiciones de menor equidad para las formaciones políticas minoritarias.

Si las normas de acceso al Poder Legislativo atañen a todas las fuerzas políticas, desde la perspectiva del pluralismo democrático, su legitimidad no debe sustentarse en la condición de una de ellas con mayoría temporal por la coalición parlamentaria emanada de las votaciones de 2024, sino en los acuerdos más amplios de la pluralidad; la corriente mayoritaria y las corrientes que aspiran a serlo.

El puente del diálogo entre la visión liberal y de visión populista cabría ubicarlo en la sustentación teleológica de la revisión de las normas para la elección de las diputaciones de RP en la premisa de que a cada persona corresponde un voto, pero no sólo al emitirlo, sino al contarlos y darle efectos igualitarios, o lo más factible, al conferir mandatos en un órgano colegiado.

VIII. Austeridad contra pluralidad. La eliminación de la representación proporcional en el Senado

Jacqueline PESCHARD MARISCAL*

A diferencia de lo que al final propuso la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia electoral para la integración de la Cámara de Diputados, para el Senado de la República, sí se elimina la representación proporcional, lo cual afectará la pluralidad en la Cámara alta. La fórmula mixta de representación —con dominante mayoritario— que se estableció desde la remota reforma política de 1977 para la Cámara de Diputados, se mantiene con 300 curules de mayoría y 200 plurinominales, aunque con un diferente esquema de acceso: 100 para la primera minoría y 100 propiamente de representación proporcional. En el Senado, sólo se quedarán 64 escaños de mayoría y 32 de primera minoría. ¿Cómo explicar esta diferencia de criterios? ¿Qué consecuencias tiene la cancelación de la representación proporcional en el Senado?

Desde la campaña presidencial de 2024, la entonces candidata de la coalición Sigamos Haciendo Historia anunció que buscaría la eliminación de la representación proporcional, porque era una fórmula (listas cerradas y bloqueadas), que permitía que los líderes de los partidos políticos determinaran quiénes encabezaban las listas de candidatos, colocándolos en una posición privilegiada para acceder a un escaño, por lo que el triunfo no era resultado de la voluntad ciudadana, expresada en las urnas. El otro gran tema que se convirtió en irrenunciable para la presidenta Sheinbaum fue abaratar el costo de las elecciones y del financiamiento de los partidos políticos. De hecho, en la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, la austeridad republicana dejó de ser un asunto de adecuada gestión administrativa para convertirse en un principio constitucional. La

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM. Fue consejera electoral del Instituto Federal Electoral (IFE). ORCID: 000-0003-3964-1852.

austeridad y la forma de elaboración de las listas plurinominales fueron el argumento central para reducir la pluralidad en el Senado.

Aunque la Comisión Presidencial para la Reforma Electoral no mostró la más mínima apertura a la interlocución con las distintas fuerzas políticas, el debate público que se suscitó durante los siete meses que duró la elaboración de la iniciativa presidencial —desde el 4 de agosto de 2025, cuando se conformó la mencionada comisión hasta el 4 de marzo de 2026 en que se envió al Congreso— subrayó las consecuencias negativas de la eliminación de los asientos plurinominales para la pluralidad y la proporcionalidad en la representación. Anular el modelo de representación mixta y privilegiar la mayoritaria abría la puerta para la conformación de un régimen de partido de Estado, afirmación sostenida abiertamente por el PT, uno de los integrantes de la coalición gobernante.¹ La eliminación de los 32 senadores de representación proporcional, a partir de una lista nacional, no generó el mismo debate, e incluso hubo voces críticas que la consideraron apropiada. Cuauhtémoc Cárdenas señaló que “los senadores plurinominales sobran... el Senado necesita una sacudida que lo acerque más a la proporcionalidad directa y menos a cuotas partidistas. Implica rediseñar la representación proporcional y tocar intereses consolidados”.² Y es que, desde su establecimiento, dicha fórmula suscitó grandes reservas, porque contrariaba la naturaleza del Senado de ser la cámara de expresión del federalismo, lo que implicaba que tuviera el mismo número de legisladores por cada entidad federativa, independientemente del tamaño y la población de cada una de ellas. La lista nacional rompía con dicho principio. Sin embargo, la demanda reiterada de los partidos de oposición para que se abriera el Senado a las voces de las minorías, derivó en la reforma constitucional de 1993 que agregó un senador de primera minoría por cada estado y el DF. Más tarde, en la reforma de 1996, se introdujo una lista nacional.³

¹ Redacción, “Sheinbaum entrega reforma electoral a la Cámara de Diputados: ¿qué sigue?”, *El Financiero*, México, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2026/03/04/sheinbaum-entrega-reforma-electoral-a-la-camara-de-diputados-que-siguel>

² Cárdenas, Cuauhtémoc, “Los senadores plurinominales sobran”, *La Jornada de Oriente*, 24 de febrero de 2026, disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticias/nacional/los-senadores-plurinominales-sobran-senala-cuauhtemoc-cardenas-sobre-la-reforma-electoral/attachment/imagenes-notas-1365-x-768-px-3-67/>.

³ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p 291.

La incorporación de la representación proporcional en el Senado impulsó la “maximización de la pluralidad”,⁴ dotándolo de importancia política; la opinión pública empezó a comentar los diversos posicionamientos de sus integrantes, se alimentó el debate sobre sus funciones y facultades y, poco a poco se convirtió en una fuente de información política, e incluso en un cargo atractivo para impulsar una carrera legislativa, rompiendo con la irrelevancia que lo había caracterizado durante la época de la hegemonía priista. Los escaños plurinominales “hicieron posible que candidatos con conocimientos especializados, pero poca presencia popular, accedieran a curules, o escaños, enriqueciendo el análisis y el debate legislativo” y más tarde sirvieron para impulsar la paridad de género y la representación de grupos sociales específicos como los integrantes de los pueblos originarios.⁵

Cabe señalar que la representación proporcional en el Senado fue la experiencia más lograda de la integración plural, en la medida que una lista nacional de 32 escaños favorece la proporcionalidad. Hay que recordar que mientras más elevado sea el número de cargos a elegir en la lista plurinomial, mayor oportunidad tendrán los partidos más pequeños de obtener un espacio, porque es más barato el asiento. La asignación de los triunfos de representación proporcional surge de un cociente natural, producto de dividir la votación efectiva entre el número de escaños a distribuir. Mientras mayor sea el número de asientos a repartir, más accesible será para los diferentes partidos políticos tener una voz en el Legislativo. Tal como lo muestra la composición de las últimas seis legislaturas, del 2012 al 2024, en el Senado, la fórmula misma de representación proporcional, además de incorporar a las fuerzas políticas más pequeñas, ayuda a distribuir los escaños de forma más equilibrada entre los diversos partidos contendientes.

A partir de un ejercicio hipotético comparado —con votos constantes— entre un Senado con representación proporcional y uno sin ella, la diferencia en la proporción de escaños alcanzada por los distintos partidos resulta marginal, pero la tendencia es a reducir la pluralidad y a beneficiar

⁴ Espinosa, Arturo, “Las bondades del sistema de representación proporcional”, *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, núm. 30, julio-diciembre de 2012, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200009.

⁵ Alcocer, Jorge. “El síndrome de la plurinomial”, *Voz y Voto*, 2 de julio de 2025, disponible en: vozvoto.com.mx/articulo/el-sindrome-de-la-plurinomial/.

al partido más fuerte. En 2012, sin representación proporcional hubieran quedado fuera del Senado los dos partidos más pequeños, mientras que el partido más grande (PRI) habría obtenido una mayor proporción de escaños (2.1% más). En 2018, sin los plurinominales, se habría quedado fuera el partido más pequeño y se habría perjudicado al PRI, que en esa ocasión quedó muy mermado, otorgándole una representación 2.6% menor. Algo semejante habría ocurrido en el caso de MC en 2024 —el partido con menor número de senadores—, ya que su presencia senatorial hubiera caído 1.8%.

La desaparición de las plurinominales en el Senado favorece también a la coalición mayoritaria, ya que si en 2024, Morena, PT y PVEM obtuvieron 83/128 senadurías (64.8% de los escaños), con la nueva integración habrían obtenido 64/96 (66.7% de los escaños), es decir, directamente la mayoría calificada.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DEL SENADO 2024

<i>Partido</i>	<i>Escaños</i>			<i>% Senado observado</i>	<i>% Senado sin RP</i>	<i>Diferencia</i>
	<i>MR</i>	<i>RP</i>	<i>Total</i>			
MORENA	46	14	60	46.9%	47.9%	1.0%
PAN	16	6	22	17.2%	16.7%	-0.5%
PRI	12	4	16	12.5%	12.5%	0.0%
PVEM	11	3	14	10.9%	11.5%	0.5%
PT	7	2	9	7.0%	7.3%	0.3%
MC	2	3	5	3.9%	2.1%	-1.8%
PRD	2	0	2	1.6%	2.1%	0.5%
Total	96	32	128	100.0%	100.0%	0.0%

FUENTE: Aparicio, Javier, Propuesta de reforma electoral: mejores perdedores y listas abiertas, 28 de febrero de 2026, División de Estudios Políticos, CIDE. @javieraparcio

Cuadro 2 DISTRIBUCIÓN DEL SENADO 2018

<i>Partido</i>	<i>Esaños</i>			<i>% Senado observado</i>	<i>% Senado sin RP</i>	<i>Diferencia</i>
	<i>MR</i>	<i>RP</i>	<i>Total</i>			
MORENA	42	13	55	43.0%	43.8%	0.8%
PAN	17	6	23	18.0%	17.7%	-0.3%
PRI	8	6	14	10.9%	8.3%	-2.6%
PRD	6	2	8	6.3%	6.3%	0.2%
PES	8	0	8	6.3%	8.3%	2.1%
MC	5	2	7	5.5%	5.2%	-0.3%
PT	5	1	6	4.7%	5.2%	0.5%
PVEM	4	2	6	4.7%	4.2%	-0.5%
NA	1	0	1	0.8%	1.0%	0.3%
Total	96	32	128	100.0%	100.0%	0.0%

FUENTE: Aparicio, Javier, Propuesta de reforma electoral: mejores perdedores y listas abiertas, 28 de febrero de 2026, 2026, División de Estudios Políticos, CIDE, *@javieraparcio*

Cuadro 3 DISTRIBUCIÓN DEL SENADO 2012

<i>Partido</i>	<i>Esaños</i>			<i>% Senado observado</i>	<i>% Senado sin RP</i>	<i>Diferencia</i>
	<i>MR</i>	<i>RP</i>	<i>Total</i>			
PRI	41	11	52	40.6%	42.7%	2.1%
PAN	29	9	38	29.7%	30.2%	0.5%
PRD	16	6	22	17.2%	16.7%	-0.5%
PVEM	7	2	9	7.0%	7.3%	0.3%
PT	3	2	5	3.9%	3.1%	-0.8%
MC	0	1	1	0.8%	0.0%	-0.8%
NA	0	1	1	0.8%	0.0%	-0.8%
Total	96	32	128	100.0%	100.0%	0.0%

FUENTE: Aparicio, Javier, Propuesta de reforma electoral: mejores perdedores y listas abiertas, 28 de febrero de 2026, 2026, División de Estudios Políticos, CIDE. *@javieraparcio*

El hecho de que, el orden de las listas de representación proporcional en ambas cámaras dependiera de la decisión de los dirigentes de los partidos políticos, fue pervirtiendo la fórmula, desprestigiándola. En 2024, las directivas de los partidos políticos colocaron a sus propios dirigentes en los primeros lugares de sus listas: el PAN colocó en el primer lugar a su presidente saliente, Marko Cortés; el PRI colocó a su presidente en funciones, Alejandro Moreno, y Morena favoreció a exaspirantes presidenciales, como Adán Augusto López o Gerardo Fernández Noroña. Asegurarse la entrada al Senado implicaba, además, dotarse de fuero y quedar protegidos frente a eventuales procedimientos penales que se pudieran abrir en su contra.

La modificación al artículo 56 constitucional, que propone la iniciativa, reduce el número de integrantes del Senado de 128 a 96, manteniendo sólo la vía mayoritaria tradicional, a través de la fórmula de dos senadores de mayoría relativa por entidad federativa y una fórmula más que se asignará a la primera minoría, es decir, a aquel partido político que haya ocupado el segundo lugar en la entidad de que se trate. Además de afectar la pluralidad política, esto incrementa la representatividad de las mayorías. Dejar un espacio para el “mejor perdedor” no necesariamente implica espacios para la pluralidad, ya que, en un sistema de partido dominante, casi hegemónico, como el que actualmente existe en México, si Morena y sus aliados no ganan la mayoría relativa, es casi seguro que se lleven la primera minoría. Así sucedió en 2024 donde la coalición oficialista obtuvo 60 escaños de mayoría y 4 de primera minoría (completando las 64). Para que la primera minoría efectivamente se traduzca en mayor pluralidad, es indispensable que existan partidos competitivos, con implantación regional específica.

Una posible alternativa para reforzar la pluralidad y la proporcionalidad en el Senado, es decir, para que los votos se reflejen de mejor forma en el número de escaños de cada partido y coalición, es integrarlo sólo con legisladores de representación proporcional.⁶ Ello contribuiría a evitar la sobrerrepresentación de partidos y coaliciones, sin contrariar la naturaleza federal de la cámara. La forma de lograrlo sería por medio de 32 listas (una por cada entidad federativa) con 3 escaños cada una,

⁶ Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), “Por una reforma electoral de consenso, e incluyente para la democracia”, *IETD*, 4 de agosto de 2025, disponible en: ietd.mx/por-una-reforma-electoral-de-consenso-e-incluyente-para-la-democracia.

usando la fórmula de asignación de proporcionalidad directa.⁷ De esta manera se mantendría la distribución igualitaria por entidad federativa, haciendo que la votación se refleje más equilibradamente en la distribución de los escaños.

Mucho se ha hablado de que la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia electoral puede no ser aprobada en el Congreso, por el rechazo que ha generado entre los aliados de Morena. Sin embargo, es muy difícil que se abra verdaderamente un espacio para discurrir mejores fórmulas de representación, porque los tiempos para aprobar una reforma electoral son muy estrechos. A más tardar, las modificaciones constitucionales y legales deben quedar aprobadas para principios de junio, tres meses antes del inicio del proceso electoral federal 2026-2027. De cualquier forma, si la reforma electoral finalmente se promulga, habrá sido producto de la imposición del oficialismo, quedando muy lejos de ser fruto del consenso de todas las fuerzas políticas participantes, como debe ser en un régimen democrático.

⁷ Robles, Leticia, “Beltrones, Labastida, Fernández de Cevallos rechazan reforma electoral”, *Excélsior*, 2 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/beltrones-labastida-y-fernandez-cevallos-rechazan-reforma-electoral>.

IX. El sistema electoral para el Congreso de la Unión: Cámara de Diputaciones y Senado

José REYNOSO NUÑEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cámara de Diputaciones*. III. *Valoración crítica de la propuesta e implicaciones más relevantes*. IV. *Senado*. V. *Valoración crítica de la propuesta e implicaciones más relevantes*.

I. INTRODUCCIÓN

51

El propósito de este documento consiste en analizar las propuestas de reforma al sistema electoral para el Congreso de la Unión (Cámara de Diputaciones y Senado), incluidas en la iniciativa de la Presidencia de la República presentada el 4 de marzo de 2026. Se entiende por sistemas electorales a los “procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños”.¹ A continuación, en primer lugar se describe el contenido de las propuestas y luego se presenta una valoración a partir de cinco criterios que propone Dieter Nohlen:² primero, representación, es decir, la capacidad del sistema electoral para permitir que el país esté representado en su diversidad política. Segundo, concentración o gobernabilidad, que permite la concentración o reducción del número de partidos que ingresan al parlamento para que se puedan tomar decisiones. Tercero, participación, para que la ciudadanía decida directamente sobre las candidaturas e in-

* Profesor de Derecho Electoral de la Universidad Panamericana campus Guadalajara. ORCID: 0009-0000-7527-57012.

¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 56.

² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 137-141.

cida en mayor medida en la definición de quiénes son sus representantes. Cuarto, simplicidad o transparencia, es decir, que el electorado entienda qué sucede con el voto que emite en el proceso de convertirse en escaños. Quinto, legitimidad, o sea, la aceptación del sistema electoral por parte de sus destinatarios.

II. CÁMARA DE DIPUTACIONES

La iniciativa de reforma mantiene la integración de la Cámara de Diputaciones en 300 escaños de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, así como la distribución de las circunscripciones (300 uninominales y 5 plurinominales). Permanecen igualmente los límites de sobrerrepresentación. La modificación central se encuentra en la forma de candidatura y la forma de votación para la elección de las diputaciones de representación proporcional, para lo que la iniciativa propone modificar tres artículos constitucionales: 52, 53 y 54, fracción III.

Respecto de la forma de candidatura se modifica la integración de las listas, para pasar de cerradas y bloqueadas, es decir, sólo decididas por los partidos políticos, a cerradas y desbloqueadas mediante dos métodos. El primer método se aplica a 100 diputaciones. Las candidaturas de estas diputaciones surgen de las candidaturas de mayoría relativa que no ganaron en sus distritos uninominales, pero que obtuvieron los mejores porcentajes de votación ordenados de manera decreciente dentro de su partido. Este método está previsto en el inciso a del artículo 53. El segundo método se aplica a las otras 100 diputaciones a partir de las candidaturas que presenten los partidos por cada circunscripción plurinomial. El orden de la lista dependería del porcentaje de votación directa obtenida por las candidaturas en lo individual, donde se integrarían también las candidaturas electas por residentes en el extranjero. Este segundo método está previsto en el inciso b del artículo 53. Según lo que dispone el artículo 54 fracción III de la propuesta, la asignación de las 200 diputaciones sería alternada de acuerdo a los incisos a y b del artículo 53, es decir, se iniciaría con los mejores perdedores de mayoría relativa que se alterna con las candidaturas con el mayor porcentaje de votación individual en las que también se integran las candidaturas electas por residentes en el extranjero.

De lo expuesto se deduce que por cada una de las cinco circunscripciones se integraría una lista de 20 candidaturas con el método del inciso a y de 20 con el método del inciso b para dar como resultado las 200 diputaciones de representación proporcional en todo el país.

El otro aspecto que se modifica es la forma de votación. A diferencia del texto vigente en que la ciudadanía tiene un único voto para la candidatura de mayoría relativa y la lista de representación proporcional, en la propuesta tiene al menos dos votos: uno para la candidatura de mayoría relativa y otro para una candidatura de la lista de votación directa prevista en el inciso b del artículo 53; sin embargo en este caso, no queda claro en la propuesta si el elector tiene un solo voto o tantos votos como cargos a elegir (20) en la circunscripción plurinominal.

En síntesis: el cálculo del número de escaños de representación proporcional que corresponden a cada partido no se modifica, depende de la aplicación de la fórmula correspondiente. Lo que se modifica es qué personas ocuparán esos lugares. Así, la lista final de candidaturas de representación proporcional iniciaría de manera alternada por mujeres y hombres cada periodo electivo y se integraría de manera alternada con los mejores porcentajes de votación distrital y las candidaturas más votadas de la lista desbloqueada. En ambos casos por partido. Esta segunda parte es lo que se llama voto preferencial. Método muy problemático en América Latina como se expondrá en la valoración de la propuesta.

III. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA PROPUESTA E IMPLICACIONES MÁS RELEVANTES

- a) Representación. Si bien la propuesta no modifica la existencia de las 200 diputaciones de representación proporcional que contribuyen a la adecuada representación de la diversidad y de las minorías políticas, la iniciativa no propone modificación alguna para impedir que se repita el escenario de 2024 en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) permitió la elusión del límite de sobrerrepresentación de 8% mediante la transferencia de escaños a través del siglado de las coaliciones. Bastaría con una reforma al artículo 87 párrafo 11

de la Ley General de Partidos Políticos que delimitara el uso del siglado de las coaliciones para definir la integración de los grupos parlamentarios, pero no para la medición de la sobrerrepresentación. El cálculo debería tomar en cuenta los escaños distritales que ganó cada partido político con sus propios votos y debería prohibir expresamente la transferencia de escaños para la medición de la sobrerrepresentación.

- b) Concentración o gobernabilidad. Este criterio está garantizado con las 300 diputaciones de mayoría relativa pero puede verse afectado por la apertura de las listas de representación proporcional que ha demostrado en los países de América Latina en que se ha aplicado, fragmentación del sistema de partidos y atomización parlamentaria, efectos a los que me refiero en detalle en el apartado de Participación.
- c) Participación. Se trata de una demanda que proviene generalmente de la sociedad civil y que ha estado presente en América Latina durante décadas. La propuesta se inscribe en ella y es la razón por la que propone el cambio de listas cerradas y bloqueadas a listas cerradas y desbloqueadas, medida muy atractiva porque teóricamente pretende acercar la representación a la gente. Sin embargo, la propuesta es problemática por las siguientes razones. Primero, porque es redundante en un sistema combinado, llamado mixto, como el mexicano, donde precisamente el electorado incide ya en la elección directa de la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputaciones (300 de 500) que son electos en distritos uninominales por mayoría relativa. Segundo, porque como ha señalado Dieter Nohlen³ se han abierto las listas de candidaturas de representación proporcional

en el contexto de la diagnosticada crisis de la representación y de la representatividad en América Latina, el motivo era mejorar la representación política por medio de un voto personal. El elector tendría que elegir no sólo entre listas de partidos, sino al mismo tiempo entre candidatos de su propio partido o entre todos los candidatos concurrentes. El medio de tal desarrollo a la “verdadera democracia” (u otras denominaciones llamativas) era ampliar la “capacidad de opción” del elector:

³ Nohlen, Dieter, Reynoso Núñez, José, *Sistemas electorales...*, cit., México, p. 286.

con las reformas se amplió la variedad del voto en la región. Además, en contraste con las virtudes democratizadoras del voto preferencial, se detectaron sus inconvenientes: la personalización de la política, un carácter distintivo de la cultura política de la región, en detrimento de la institucionalización de la política, que se expresa en la fragmentación del sistema de partidos políticos, la competencia intrapartidaria, que disminuye la cohesión y disciplina partidaria, el aumento de los costos de las campañas electorales, del clientelismo, de la corrupción, etc. (Nohlen, 2015). En relación con las reformas de la modalidad de voto conviene tomar en cuenta los costos.

Respecto de la lista cerrada y no bloqueada Dieter Nohlen⁴ ha dicho específicamente lo siguiente:

...ella normalmente aumenta no sólo los niveles de competencia, sino también los gastos de campaña, buena parte de éstos dirigidos a decidir quién va a representar al partido en el parlamento, cuando el escaño para el partido ya se encuentra asegurado. Vale considerar que la competencia intrapartido en general no contribuye a mejorar las perspectivas de un partido de ganar más escaños. Y vale añadir además que dicha competencia sustrae fondos que pueden ser dedicados a la lucha interpartidos.

En el mismo sentido Flavia Freidenberg⁵ ha señalado que

El voto preferencial parte de una premisa democrática atractiva: que la ciudadanía elija a quién va a ser candidato dentro de un partido. La literatura comparada en Ciencia Política ofrece evidencia de que este mecanismo no resuelve los problemas de representación que pretende corregir sino que los agrava...

Entre otros se pueden observar los siguientes efectos: “Fragmenta los partidos y genera clientelismo, incentiva la corrupción política, perjudica la representación de las minorías, perjudica la representación de mujeres, erosiona la cohesión partidaria y la representación programática, debilita la democracia interna”.

⁴ Nohlen, Dieter, “Prólogo”, Pachano, Simón, *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1998, p. 18.

⁵ Freidenberg, Flavia, “¿Por qué el voto preferencial no mejora la representación?”, *Nexos*, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-voto-preferencial-no-mejora-la-representacion/>.

Para el caso de Perú, Fernando Tuesta Soldevilla⁶ ha mostrado que el sistema de voto preferencial se ha convertido en un “voto letal” para el sistema de partidos políticos. Para el caso de El Salvador, se observa que la inclusión del voto preferente ha tenido los siguientes efectos:⁷ “a) encarecimiento del costo de las campañas; b) no ha implicado una mayor ni mejor representatividad; c) debilitamiento de la institucionalidad partidaria respecto de lo que se ha observado que “El voto por rostro trae consigo la feroz competencia entre iguales, entre candidatos de un mismo partido. Si ya de por sí, los políticos se disputan el protagonismo de vocerías, ahora el enfrentamiento es aún más enconado por convertirse en la carita marcada en la papeleta (Trillo, 2014, p. 6); d) Atomización parlamentaria”. En síntesis, “a pesar de que la población en general ve con buenos ojos el voto preferente, las consecuencias en el sistema de partidos políticos han sido devastadoras, algunas, se manifiestan el día de hoy...”.⁸ Para el caso de Paraguay, Magdalena López⁹ concluye que “más que resolverse, la distancia entre élites y electorado pareció haberse acrecentado”. En Ecuador, Simón Pachano¹⁰ denominó al resultado de la aplicación de las listas abiertas como “La representación caótica”.

De acuerdo con los resultados de esta comparación en un contexto homogéneo en América Latina parece contradictorio que la propuesta analizada disminuya las prerrogativas a los partidos políticos, cuando ahora tendrían que organizar campañas de 200 candidaturas más en territorios muy extensos. Para concluir, no se puede dejar de mencionar lo que ocurrió en la elec-

⁶ Tuesta Soldevilla, Fernando, “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, núm. 7, pp. 107-118.

⁷ Araujo Serrano, Alba Cristina, “Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 23, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2017, pp. 159 y ss, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/23/araujo_serrano.pdf.

⁸ *Ibidem*, p. 167.

⁹ López, Magdalena, “Listas desbloqueadas en Paraguay. Procesos políticos y manifestaciones sociales en torno a una modificación electoral”, en Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Democracia y elecciones en Paraguay*, Asunción, IDEA Internacional, 2023, pp. 401-445.

¹⁰ Pachano, Simón, *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1998.

ción judicial de 2025 en la que la Sala Superior del TEPJF validó el uso de “acordeones” que en lo hechos son listas que estructuran una decisión electoral. Así, con la apertura de las listas, los “acordeones” podrían fungir como equivalente funcional de las listas bloqueadas. Las listas abiertas son un incentivo para que los partidos utilicen “acordeones” con efectos nocivos para la integridad electoral.

- d) Simplicidad o transparencia. La propuesta analizada afecta la simplicidad o transparencia por la complejidad que presenta. En primer lugar, por la distinción del método de asignación del número de escaños que obtiene cada partido y la determinación de las candidaturas que ocuparán dichos escaños; en segundo lugar, la combinación de dos métodos para definir la lista para realizar la asignación concreta de los escaños de representación proporcional obtenidos por los partidos, en tercer lugar, la definición del partido al que corresponden los mejores perdedores en el caso de coaliciones.

Respecto del primer aspecto, el problema se presenta en la comprensión de que la definición del número de escaños para cada partido es por representación proporcional por medio de la fórmula que determine la ley y nada tiene que ver con ello la definición mayoritaria de la integración de las listas que sólo sirve para determinar qué personas ocupan los escaños ya obtenidos por los partidos mediante la fórmula de representación proporcional.

El segundo aspecto es problemático en la medida en que no se comprenda cómo se combinarán ambas listas entre sí y no se distinga a las candidaturas de las circunscripciones plurinominales y de los distritos uninominales como distintos elementos del sistema electoral.

El tercero es el más complejo porque se refiere a las coaliciones: se permiten coaliciones para mayoría relativa pero no para representación proporcional y cuando los partidos van coaligados, aparecen con su propio emblema en la boleta. La coalición está centrada en las candidaturas y para determinar a cuál partido corresponden los triunfos se establece el siglado en el convenio de coalición. Ante esta situación, ¿de dónde se obtendrán los mejores

perdedores en el caso de los partidos coaligados? ¿ A través del siglado del convenio de coalición o mediante los votos realmente obtenidos por los partidos políticos en la elección distrital? Si se toma en cuenta el convenio de coalición y no la votación realmente obtenida en el distrito se puede correr el riesgo de que se transfieran escaños de un partido a otro, modificando el número de escaños que obtuvo cada partido por representación proporcional, lo que implicaría la intromisión de la mayoría en la representación proporcional y el impacto de la coalición en un ámbito en el que no están permitidas las coaliciones.

- e) Legitimidad. La iniciativa presentada carece de legitimidad en la medida en que de acuerdo con lo que se ha publicado en los medios de comunicación de manera recurrente, sólo tiene el apoyo de un partido político entre seis existentes.¹¹ “Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral pueda contribuir a la consolidación de la democracia”.¹²

IV. SENADO

La iniciativa propone modificar la integración del Senado al eliminar las 32 senadurías de representación proporcional: la propuesta de reforma al artículo 56 constitucional establece que se integrará por 96 senadoras y senadores, de las cuales, en cada entidad federativa dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los partidos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar de votos en la entidad de que se trate.

¹¹ Véase por ejemplo: Núñez, Ernesto, “Sheinbaum prepara un plan B por si encalla su proyecto de reforma electoral”, *El País*, 6 de marzo de 2026, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2026-03-07/sheinbaum-prepara-un-plan-b-por-si-encalla-su-proyecto-de-reforma-electoral.html>.

¹² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales...*, cit.

V. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA PROPUESTA E IMPLICACIONES MÁS RELEVANTES

El cambio consiste fundamentalmente en la eliminación de la representación proporcional en el Senado con el argumento de que la circunscripción nacional de 32 senadores en que se elige contradice la distribución territorial de las entidades federativas en el federalismo. Este argumento restrictivo del federalismo lo restringe a su función diferenciadora y omite su función integradora, pero más allá de la discusión federalista, en lo que sigue se valora la iniciativa con los criterios ya mencionados al inicio de este documento.

- a) Representación. La desaparición de la representación proporcional en el Senado tiene efectos diferenciados como lo muestra el cuadro I. Considerando los resultados de las elecciones de 2024 y la integración del Senado al momento de la asignación por parte del INE se pueden observar variaciones de entre 0.5 y cerca del 2% en el número de escaños que obtendrían los partidos sin la representación proporcional. MC sería el más afectado con una disminución de 1.82% en su representación en relación con su votación, seguido del PAN con 0.52%. El PRI habría obtenido la misma representación y los demás partidos habrían mejorado su participación tangencialmente: Morena en 1.04%, PVEM en 0.52%, PT en 0.26% y PRD en 0.52%.¹³ Lo anterior se explicaría porque con la reforma, la elección al Senado tendría lugar en circunscripciones trinominales, es decir, de tres escaños por entidad federativa, elegidos mediante un método de pluralidad que incluye mayoría relativa, pero que no es solamente mayoritario, porque además de los dos escaños que se asignan por mayoría relativa también se distribuye un escaño a la primera minoría. “El sistema binominal tiene efectos mayoritarios (o reductivos respecto a los demás partidos) y distorsionadores al mismo tiempo, en

¹³ En el mismo sentido Javier Aparicio, quien señala: “Eliminar escaños de RP del Senado favorecería a la 1a. fuerza partidista, tiene efectos mixtos para la 2a (porque hay 32 escaños de minoría)... y perjudica a las fuerzas menores”, Aparicio, Javier, “Eliminar escaños RP del Senado favorecería a la 1a fuerza partidista, tiene efectos...”, X, 2026, disponible en: <https://x.com/javieraparicio/status/2024348651523359190>.

detrimento del partido mayor. En comparación con el binominal, el trinominal restituye la ventaja “natural” del partido mayor. Su efecto también es mayoritario (o reductivo)...”.¹⁴ El sistema es parecido al binominal chileno que estuvo vigente hasta 2015 en el que “se consiguió una proporcionalidad bastante alta entre votos y escaños para los partidos que supieron formar alianzas electorales”.¹⁵ En el Senado beneficia al partido mayoritario y a los segundos lugares, pero excluye generalmente a los demás partidos. De cualquier forma, en esta propuesta de reforma al Senado no se puede perder de vista lo señalado por Dieter Nohlen:¹⁶ “Comparativamente, en las últimas reformas prácticamente no hay regreso de un sistema proporcional o combinado a uno de mayoría, salvo en una dictadura. Si ha habido un desarrollo hacia la proporcionalidad, se ha conservado. Incluso la tendencia general ha sido ampliarla”.

Cuadro I
INTEGRACIÓN DEL SENADO EN 2024
CON Y SIN REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

<i>Partido</i>	<i>Porcentaje de votos</i>	<i>Porcentaje de escaños con RP</i>	<i>Porcentaje de escaños sin RP</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
PAN	17.55	17.18	16.66	-0.52
PRI	11.34	12.50	12.50	0
PRD	2.36	1.56	2.08	+0.52
PVEM	9.30	10.93	11.45	+0.52
PT	5.58	7.03	7.29	+0.26
MC	11.33	3.90	2.08	-1.82
Morena	42.51	46.87	47.91	+1.04
Total	99.97	99.97	99.97	

FUENTE: Elaboración propia con datos del INE.

¹⁴ Nohlen, Dieter, Reynoso, José, *Sistemas electorales...*, cit., p. 211.

¹⁵ *Ibidem*, p. 458.

¹⁶ Reynoso Núñez, José, “Conversando con Dieter Nohlen”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 9, enero-junio de 2012, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 461.

- b) Concentración o gobernabilidad. La iniciativa no propone modificaciones en este aspecto y el sistema que prevalece cumple con este criterio porque utiliza una fórmula mayoritaria que tiende a favorecer la gobernabilidad.
- c) Participación. La desaparición de la representación proporcional con sus listas cerradas y bloqueadas deja en el sistema el método personalizado ya existente antes de la propuesta de modificación. Este método permite a la ciudadanía incidir directamente en la definición de quiénes son sus representantes con el voto directo.
- d) Simplicidad o transparencia. La reforma no incide en ese aspecto. En cualquier caso, permanece la simplicidad y transparencia que ya tiene el sistema vigente en el que es relativamente fácil para el electorado comprender cómo funciona el sistema electoral.
- e) Legitimidad. En el caso del Senado esta es una de sus mayores debilidades. La desaparición de la representación proporcional carece de legitimidad en la medida en que como se mencionó para el caso de la Cámara de Diputaciones, sólo tiene el respaldo de un partido político de entre seis existentes. Se repite aquí la frase incluida para la valoración en la Cámara de Diputaciones: “Conseguir el consenso de las fuerzas vivas del país es tal vez el mayor respaldo que se puede proveer para que un sistema electoral pueda contribuir a la consolidación de la democracia”.¹⁷

¹⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales...*, cit.

X. La sobrerrepresentación excesiva como amenaza para la libertad y la igualdad del voto

Diego VALADÉS*

SUMARIO: I. *Explicación.* II. *Caducuez de la sobrerrepresentación.*
III. *La sobrerrepresentación en un contexto intolerante.* IV. *Amenaza
para la libertad y la igualdad del voto.* V. *Conclusión.*

I. EXPLICACIÓN

63

LA SOBRRERPRESENTACIÓN EXCESIVA...

Los coordinadores concibieron este volumen como un dictamen técnico acerca de la iniciativa en materia electoral presentada por la presidenta de la República. El envío de esa iniciativa estuvo precedido por versiones contradictorias y actitudes titubeantes. El documento remitido al Congreso contiene algunos aciertos pero plantea incógnitas que sólo serán despejadas por las normas de desarrollo y que no oculta sus objetivos hegemónicos al mantener la disposición utilizada para defraudar el voto ciudadano en 2024.

La resolución inconstitucional adoptada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con motivo de las elecciones de 2024 confirió una sobrerrepresentación excesiva en la Cámara de Diputados al partido Morena y sus aliados, como se analiza de manera exhaustiva en un estudio¹ en el que participaron varios los autores que también colaboran en esta obra. El debate público, amplio e intenso, generado por ese atro-

* Investigador emérito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0002-1247-7450.

¹ 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.

pello sin precedentes merecía la atención presidencial, pero fue ignorado. Es obvio que sus beneficiarios en el Congreso tampoco lo plantearán.

La reforma, aprobada de manera expeditiva, modificó la representación proporcional (RP) con el argumento de hacerla más *democrática*, pero dejó subsistente el instrumento conforme al cual los votos de cuatro magistrados bastaron para ungir a 64 diputados en exceso de los 300 que la Constitución establece como límite para la fuerza mayoritaria. Se mantiene el amago de un nuevo episodio inconstitucional y antidemocrático en las elecciones federales de 2027.

II. CADUQUEZ DE LA SOBRRERREPRESENTACIÓN

La reforma política de 1977² introdujo los diputados de RP al determinar que la Cámara estaría integrada por 300 de mayoría relativa, elegidos en los respectivos distritos electorales, más 100 de RP elegidos mediante listas regionales. Sólo podrían acceder a estas curules los partidos que hubieran obtenido menos de sesenta constancias de mayoría y que alcanzaran más del 1.5% de la votación nacional. Así, el entonces partido hegemónico quedaba fuera de la RP y las oposiciones ocupaban como mínimo el 25% de la Cámara.

Nueve años más tarde³ se amplió la RP a 200 diputados. Si un partido obtenía el 51% de los votos y su número de constancias de mayoría relativa era igual o superior a su porcentaje de votación, no podría participar en las diputaciones de RP. En cambio si ese partido ganaba el 51% o más pero no conseguía un número equivalente de diputados, tenía derecho a participar en la distribución de los de RP hasta igualar el porcentaje obtenido en las urnas (artículo 54).

Se partía del supuesto de que el mismo partido que alcanzara la mayoría de los diputados también ocuparía la presidencia de la República por

² Poder Ejecutivo, Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/refldof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf.

³ Poder Ejecutivo, Decreto por el que se reforman los Artículos 52; 53; Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/refldof/CPEUM_ref_109_15dic86.pdf.

lo que ese mecanismo fue denominado “cláusula de gobernabilidad”. La “gobernabilidad” consistía en que el presidente contara con el apoyo congresual suficiente para los presupuestos y las leyes atinentes al programa de gobierno, evitando una hipotética parálisis institucional. Además, se infería que ese partido obtendría más de la mitad de los votos. Aun así, ni siquiera en esa etapa de la hegemonía se pensó en detentar la mayoría calificada.

Ulteriores reformas (1990⁴ y 1996⁵) afinaron los criterios de la RP. La primera estableció que ningún partido podría contar con más de 350 diputados por ambos principios y la segunda los redujo a 300. El límite, aún en vigor, se introdujo en los siguientes términos:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación adicional emitida más el ocho por ciento.⁶

Como resulta claro, se trató de un límite, no de un premio, en concordancia con la decisión constitucional de que ninguna fuerza política superara por sí sola 300 escaños en la Cámara. La decisión de que las oposiciones nunca tuvieran una presencia inferior al 25% fue mantenida desde 1977 y los sucesivos cambios ampliaron ese criterio hasta llegar a que en 1996 se les dio como mínimo 200 curules, 40% de la Cámara.

En la actualidad la fracción V, transcrita, es ociosa. Basta con lo dispuesto por la fracción previa: ninguna fuerza política puede exceder 300 diputados. En otras palabras, si un partido triunfara en la totalidad de los distritos de mayoría no tendría acceso a los diputados de RP, como se estableció desde 1977.

⁴ Poder Ejecutivo, Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBibli/refldof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf.

⁵ Poder Ejecutivo, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBibli/refldof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf.

⁶ *Ibidem*, p. 4.

III. LA SOBRRERREPRESENTACIÓN EN UN CONTEXTO INTOLERANTE

La lectura abusiva, por ende inconstitucional, del artículo 54, se llevó a cabo en un contexto de arbitrariedad e intolerancia política.

La imposición política para otorgar a una sola fuerza política el poder reformador de la Constitución se avino con el objetivo de modificar la Constitución para conculcar la independencia de los poderes judiciales federal y locales. Numerosos estudios de la reforma judicial de 2024 demuestran que auspicia el control caciquil y de los poderes fácticos sobre la estructura jurisdiccional del país.

IV. AMENAZA PARA LA LIBERTAD Y LA IGUALDAD DEL VOTO

Con la sobrerrepresentación excesiva de 2024 se violó la igualdad del voto. La decisión del Tribunal Electoral confirió el 73% de la Cámara de Diputados a una fuerza que había obtenido el 54% de los sufragios, mientras que a las oposiciones, que en conjunto sumaron el 46% de la votación, las redujo al 27% de las curules. Esto significó una sobrerrepresentación excesiva pues fue mucho más allá del 8% autorizado por el artículo 54, y una infrarrepresentación intencionada de las minorías. Cada voto emitido por la mayoría tuvo un valor de 1.36 en la integración del órgano representativo, en tanto que el depositado en favor de las minorías apenas alcanzó un efecto equivalente al 0.58. Esto significa que el peso electoral de cada sufragante por la mayoría, más que duplicó al de cada persona que haya optado por las oposiciones.

En México nunca se había registrado algo semejante a lo ocurrido en 2024, cuando el valor cuantitativo del sufragio varió por decisión judicial según se tratara de electores de la mayoría o de la minoría. El sufragio censitario que discriminaba en función de la riqueza o de la escolaridad en el siglo XIX, quedó muy atrás; la exclusión de las mujeres subsistió hasta 1953. En el siglo XXI se impuso un nuevo estilo de marginación política, según el votante fuera afín o discrepante del gobierno.

Además de la igualdad, la violación constitucional también alteró la voluntad popular, desconoció la libertad ciudadana y trastocó el sistema representativo. Cuando se decidió rebasar el 8% permitido por la

Constitución y elevarlo al 21%, se redujeron a casi la mitad los efectos representativos del voto de las minorías. El 27% de los diputados no son representativos del 46% de los electores. La representación nacional quedó mutilada. Fue un hecho jurídico-político sin precedente en la accidentada historia del sufragio en México. Con dos excepciones, los magistrados electorales se negaron a escuchar los argumentos en pro de la Constitución.

En los viejos y reprobables estilos previos fue común la alteración fraudulenta de los resultados, en las urnas o en las etapas de conteo de votos, pero nunca un órgano jurisdiccional había violentado de manera tan ostensible un límite impuesto por la Constitución. Queda para la historia la actuación del órgano jurisdiccional cuya función consistió, hasta 2024, en salvaguardar la integridad del sufragio.

Al establecer un precedente como ese y dejar subsistente la norma adulterada por los jueces electorales, es razonable abrigar el temor fundado de que el mismo criterio sea usado en ocasiones posteriores por los mismos protagonistas o por otros que dispongan de una fuerza política equivalente y que también decidan tergiversar los principios y las normas de la Constitución.

Los hechos perpetrados en 2024 tuvieron consecuencias graves para el incipiente sistema democrático mexicano. En tanto perduren las mismas condiciones es previsible que en las elecciones de 2027, y en las sucesivas, se reitere una decisión inconstitucional para la que no existe control alguno.

V. CONCLUSIÓN

Ninguna reforma electoral será democrática sin derogar la fracción V del artículo 54 constitucional, que tanto dañó al sistema representativo y a la democracia electoral en 2024, cuando fue usada para vulnerar la libertad y la igualdad de ciudadanas y ciudadanos. Además, para evitar interpretaciones fraudulentas de la Constitución, convendrá que la fracción IV quede en estos términos: “Ningún partido político ni coalición podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios”. La sobrerrepresentación excesiva y la infrarrepresentación deliberada son una mácula en la historia institucional de México cuya repetición no debe ser permitida en el futuro.

XI. La propuesta de nueva integración del Congreso

José WOLDENBERG KARAKOWSKY*

SUMARIO: I. *Senado*. II. *Diputados*.

I. SENADO

En el artículo 56 se propone que la llamada Cámara alta se integre con sólo 96 senadores, tres por cada entidad, dos para la mayoría y uno para la primera minoría. Se suprime la lista de 32 senadores plurinominales.

No se requiere demasiado ingenio para detectar que el objetivo es deshacerse o restringir la representación de los partidos más pequeños y beneficiar a el o los más grandes.

Para comprender cabalmente la cuestión vale la pena realizar una muy breve reconstrucción histórica. Durante las primeras reformas electorales del periodo 1977 a 1990, distintos partidos de oposición plantearon la necesidad de abrir el Senado para que esa Cámara recibiera el impacto de la diversidad política del país, como había sucedido con la Cámara de Diputados desde 1977. No obstante, esa pretensión fue ignorada.

Un antecedente importante para observar lo cerrado que se encontraba el Senado fueron las elecciones de 1988. Más allá del duro y polarizado litigio post electoral, el PRI con el 52% de los votos ganó en 30 entidades y por ello 60 de los 64 escaños, es decir, el 94%.

Fue hasta la reforma de 1993 que el PRI accedió a modificar la fórmula de integración del Senado. Se estableció que en cada entidad se elegirían

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue consejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral. ORCID: 0009-0009-3097-7203.

cuatro senadores, tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría. De alguna manera seguía los pasos de la inicial reforma de 1977 para la Cámara de Diputados, en la que se elegían 400 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. Con la nueva fórmula en el Senado se garantizaba que por lo menos el 25% de los escaños serían ocupados por partidos diferentes al PRI.

Pero en la reforma de 1996, pactada por todos los grupos parlamentarios, se estableció la fórmula que sigue vigente hasta la actualidad: el Senado se integraría con 128 senadores. En cada entidad se elegirían tres, dos serían para la mayoría y uno para la primera minoría, y habría una lista de 32 senadores electos por el principio de representación proporcional. Fue, no hay duda, una solución heterodoxa, porque en efecto, esos 32 senadores plurinominales no se puede decir que representen a alguna entidad y se supone que en esa Cámara coagula el pacto federal y todos los estados deben tener el mismo número de representantes independientemente de su población o extensión.

No obstante, fue claro que de lo que se trataba era de recoger en el Senado a la diversidad política de la nación. Era una operación que se hacía cargo de que el pluralismo político debía encontrarse representado en dicha Cámara.

Con la pretensión de suprimir esa lista lo que se desea, como se apuntaba al inicio, es deshacerse o por lo menos reducir la presencia de las fuerzas políticas con menor respaldo electoral, al tiempo que se incrementa la representación del o los partidos más grandes.

Si se quiere abolir la lista de senadores plurinominales, pero mantener un espíritu abierto a la pluralidad bien se puede establecer la elección de cuatro senadores por entidad y repartirlos con un criterio estricto de representación proporcional, dado que las entidades no son un monolito, sino que en su seno conviven diferentes fuerzas políticas. Los posibles resultados (en términos matemáticos podrían ser 4-0; 3-1; 2-2; 2-1-1; 1-1-1-1), el primero y el último poco probables, pero eso dependería del voto de los electores.

De esa manera se mantendría abierto el Senado a la pluralidad política, rescatando la idea de que cada una de las entidades tendría el mismo número de representantes.

Con la reforma de los artículos constitucionales 53, 54 y 55 se pretende remodelar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Se mantienen los 300 electos con la fórmula de mayoría relativa en 300 distritos uninominales. Pero los 200 restantes “de representación proporcional”, se hará de la siguiente manera: 100 que no ganaron en sus respectivos distritos, pero que obtuvieron las más altas votaciones y 100 electos en cinco circunscripciones regionales (entre ellos los residentes en el extranjero) en listas abiertas (aunque esto último no queda del todo claro). Se mantienen las disposiciones del artículo 54 que establecen que “ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios” y que “en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional”.

El problema mayor es que la propuesta no se hace cargo —más bien válida— la fórmula que en las elecciones de 2024 llevó a una sobre representación de la coalición gobernante que desvirtuó por completo todos los esfuerzos previos por intentar que entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños no existiera una asimetría tal que acabara distorsionando la idea misma de la representación. Como si hiciera falta recuerdo que con el 54% de los votos las autoridades electorales, violando el espíritu de la Constitución, le entregaron a la coalición Morena-PT-PVEM el 74% de los asientos.

Para tener una comprensión cabal del asunto es pertinente reconstruir la historia, aunque sea a grandes trazos.

En la reforma de 1977 se buscó explícitamente abrir y ampliar un espacio de representación a las minorías. Se estableció que 300 diputados serían electos en distritos y otros 100, plurinominales, en listas. Se instituyó que aquel partido que obtuviera 60 o más constancias de mayoría no entraría al reparto de los plurinominales (en aquel entonces sólo el PRI). De esa manera se aseguraba que por lo menos el 25% de los diputados fueran de partidos diferentes al PRI. Subrayo el “por lo menos”, porque por supuesto que podían ganar distritos.

En 1986 se agregaron 100 plurinominales y se estableció que el partido mayoritario solamente podría participar en el reparto de los plurinomi-

nales para hacer que su porcentaje de votos se tradujera en un porcentaje exacto de diputados. Es decir, se estableció una representación proporcional puntual. Y por ello, en la elección de 1988, el PRI con el 52% de los votos obtuvo el 52% de los diputados (260). Eso sí, se estableció que, si ningún partido lograba el 50% más uno de los votos, el que mayor votación hubiera obtenido, tendría, por mandato de ley, el 50% más uno de los diputados. A eso se le llamó la cláusula de gobernabilidad, porque el PRI argumentó que sin esa mayoría la Cámara sería ingobernable.

Con la reforma de 1989-1990 se estableció además que ningún partido podría tener más de 350 diputados por ambos principios, que para beneficiarse de la cláusula de gobernabilidad un partido debería obtener por lo menos el 35% de la votación y que por cada punto porcentual por encima de ese 35% el partido recibiría dos diputados más (0.4% del total).

Finalmente, en 1996 se estableció la fórmula vigente hasta la fecha. Las posiciones polares fueron por un lado quienes deseaban arribar a una representación proporcional estricta entre votos y escaños y quienes seguían pensando que sin una mayoría absoluta en la Cámara ésta sería ingobernable. Se pactó al final una fórmula de compromiso aceptada por todos. Ni representación proporcional estricta ni sobre y subrepresentación excesiva. Con 300 diputados uninominales y 200 plurinominales se estableció que ningún partido podría tener un porcentaje de diputados superior al 8% de sus votos y además se estableció que ninguno podría contar con más de 300 diputados. Se dijo, y cualquiera puede consultar la prensa de entonces, que eso obligaría a que cualquier cambio constitucional fuera fruto de la negociación y el acuerdo.

Y hay que recordar que en aquella reforma se entendía que el trato a los partidos y las coaliciones sería idéntico tratándose del reparto de plurinominales. Es más, no había de otra, porque los coaligados aparecían en la boleta en un mismo espacio. Ese gran pacto entre los partidos era la desembocadura de un largo proceso en el que cristalizó la idea (compartida por todos) de que la auténtica representación del pueblo es aquella que traduce de la mejor manera votos en escaños.

Luego en el 2007, una nueva reforma se hizo para que los partidos coaligados aparecieran cada uno en un espacio particular en la boleta, dado que hasta entonces los partidos coaligados aparecían en un mismo espacio y nadie podía conocer con cuántos votos había contribuido cada uno. Ese fue su sentido y nadie encontrará ni en la iniciativa ni en los

dictámenes de las Cámaras ni en los debates en los plenos, la idea de que ello era para vulnerar el pacto constitucional de que partidos y coaliciones tenían límites de sobrerepresentación.

Pues bien, ese es el déficit mayor de la propuesta que plantea la presidenta Sheinbaum. Con la fórmula que presenta bien puede volverse a dar un caso de sobrerepresentación extrema en las próximas elecciones. Y no es un asunto menor ni secundario. Se trata del corazón de la idea misma de representación. Se vota para que cada una de las corrientes políticas tenga una representación proporcional al apoyo logrado en las urnas, y si eso no sucede, como pasó en 2024, las diferencias entre los porcentajes de sufragios y asientos se vuelve abismal, todo el edificio, presuntamente democrático, se derrumba.

XII. La erosión de los márgenes de autonomía y operatividad del Instituto Nacional Electoral. Prospectivas desde la propuesta de la reforma electoral de 2026

Juan Luis GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ*

La supresión en el ecosistema constitucional mexicano de los denominados “órganos autónomos”,¹ que se caracterizaban por contar con “[...] una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”,² implicó un grave deterioro del sistema de pesos y contrapesos de naturaleza técnica y descentralizada, que identificaba a nuestro orden constitucional mexicano y, aunque la iniciativa de reforma constitucional electoral de 2026,³ no apunta a ese objetivo, sí tiene diversas disposiciones tendientes a erosionar el margen de actuación y operatividad del Instituto Nacional Electoral (INE).

En efecto, la referida iniciativa podría mermar las facultades del INE, en contraposición al margen de operatividad vigente, como serían las relacionadas con la difusión y divulgación de sus funciones, de la oferta electoral o bien de los mecanismos de participación democrática, al reducirse⁴

* Investigador honorario en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Académico de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

¹ Recuérdese la supresión de la Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Comisión Reguladora de Energía y Comisión Nacional de Hidrocarburos, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2024.

² Véase tesis número P./J. 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”. Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

³ *Cfr. Gaceta Parlamentaria*, Año XXIX, número 6988-A, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 4 de marzo de 2026, anexo A.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 41, apartado A, *Ibidem*, p. 42.

o prohibirse⁵ —en el caso de la consulta popular— el empleo de espacios de radio y televisión.

Las razones que introyecta el Ejecutivo, en la exposición de motivos, para proscribir la contratación de espacios en radio, televisión y otros medios o plataformas de difusión masiva en las consultas populares, o la disminución del tiempo del INE en radio y televisión de 48 a 35 minutos diarios, fue la “austeridad republicana” encaminada a la reducción del costo “excesivo” de las elecciones, que a decir de la propuesta “[...] ha generado un distanciamiento entre las instituciones y la ciudadanía”,⁶ y consecuentemente lograr “una mejor distribución de los tiempos de radio y televisión”.⁷

Los altos costos de la democracia y la “razones” para su “reducción”(a decir de la iniciativa) también se encuentran en el “diagnóstico” contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 (PND).⁸ Aunque el PND cuenta con un eje denominado “Gobernanza con Justicia y Participación Ciudadana”, conminando a una reforma que “optimice los recursos públicos” ante los altos costos de operación del sistema electoral,⁹ no provee razón o razones específicas, que expliquen la reducción de las horas de radio y televisión del INE o bien la proscripción de contratar propaganda para las consultas populares, es decir, no existe diagnóstico alguno que nos ilustre sobre la racionalidad de las medidas de austeridad propuestas por el Ejecutivo.¹⁰

⁵ CPEUM, artículo 35, fracción VIII, *ibidem*, p. 40.

⁶ CPEUM, *Gaceta Parlamentaria*, *op. cit.*, p. 8.

⁷ Estas razones se derivan de la síntesis que hace la iniciativa de las audiencias que se llevaron a cabo dentro y fuera del país (24 en la Ciudad de México, 31 en las entidades federativas, 7 en el extranjero y 1 especial en la Ciudad de México) del 17 al 10 de diciembre de 2025, en donde expresaron, entre otras cuestiones, la: “[...] necesidad de nuevas disposiciones constitucionales para regular [...] [el] acceso a medios de comunicación en precampaña y campaña y una mejor distribución de los tiempos de radio y televisión, [y] fortalecer los mecanismos de democracia participativa [...], *ibidem*, pp. 16 y 17

⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁹ Véase: Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, Gobierno de México, pp. 33 y 34, consultable en: <https://planeandojuntos.gob.mx/backoffice> [8 de marzo de 2026].

¹⁰ Salvo mejor búsqueda, la única referencia en el PND sobre el papel de los medios públicos con la democracia se encuentra en la Estrategia 1.1.4, del Eje General 1, que establece: “Ampliar el acceso a los medios públicos de información y divulgación, fortaleciendo la gestión documental y la administración de archivos para impulsar la participación ciudadana en la agenda pública”. *Ibidem*, p. 96.

El papel de la radio y la televisión son fundamentales para la divulgación de las facetas del proceso electoral y las peculiaridades de la consulta popular, aún en el contexto de una sociedad hiperconectada y globalizada.¹¹

En concreto la televisión abierta en México sigue siendo un eje informativo fundamental, a pesar de la expansión del ecosistema digital, pues el 91.2% de los hogares mexicanos cuenta con un televisor,¹² y porque la naturaleza de su infraestructura permite abarcar a los espacios geográficos donde el Internet es inexistente o inestable.

Por su parte, la radio también ocupa un lugar fundamental en la red informativa y social de nuestro país, pues la cobertura de los servicios de radiodifusión, en cualquiera de sus modalidades, está disponible al 99.32% de la población de nuestra nación,¹³ siendo el medio de comunicación con mayor impacto y trascendencia para las comunidades rurales, y especialmente indígenas, que por su orografía y dispersión geográfica, la radiodifusión es el único medio de información disponible.¹⁴

Así, es evidente, que la proscripción de contratar propaganda para las consultas populares y la reducción de las horas a cargo del INE, en los procesos electorales tendrá un impacto negativo a todo ese espectro poblacional excluido de los márgenes radiotelevisivos gubernamentales y del espectro digital. Este recorte no sólo es económico, es también la mutilación de las condiciones de posibilidad de nuestro derecho a contar con elecciones informadas y a nuestra calidad democrática nacional.

¹¹ El sistema de compenetración de internet en nuestro país no es peculiarmente simétrico, pues además de las obvias diferencia por razones estructurales que existen en zonas rurales y urbanas, el número de usuarios de internet en México es inferior a otros países, pues en nuestra nación siete de cada diez personas son usuarias a contraposición de nueve de cada diez personas en Corea del Sur, Reino Unido, Suecia, España, Estados Unidos, Alemania y Chile, *Cfr* Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2022 - IFT, fecha de acceso: marzo 9, 2026, p. 11, disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicadoendutih2022.pdf>.

¹² Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Estudio de cobertura de los servicios de radiodifusión en México*, México, Unidad de Espectro Radioeléctrico, agosto 2022, p.10, disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/estudiodecoberturadelosserviciosderadiodifusionenmexico2021.pdf>.

¹³ *Cfr. Ibidem*, p. 33

¹⁴ A mayor precisión, consúltese: La radio indígena y su importancia en la comunicación del riesgo, Gob MX, fecha de acceso: marzo 9, 2026, disponible en: <https://www.gob.mx/cenapred/la-radio-indigena-y-su-importancia-en-la-comunicacion-del-riesgo>.

En el plano institucional, significa la erosión de los márgenes de autonomía y operatividad que el INE goza para la difusión de aspectos centrales de las elecciones y las consultas populares, y por tanto es un “vaciamiento” de sus funciones autónomas. Es la erosión en un aspecto central y fundamental de las elecciones: divulgación e información.¹⁵

Al no existir ninguna clase de explicación detallada para la merma de la capacidad de difusión del INE en las elecciones y en la consulta popular, 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.¹⁶

Espero que, en los procesos parlamentarios, se llegue a un diálogo robusto, plural, que colme esos vacíos explicativos.

¹⁵ Además, en los procesos de consulta popular limitarse únicamente al espectro estadual para su propaganda, es también comprometer la deseable independencia de los medios de comunicación del Estado, pues como dice Owen Fiss: “[...] La democracia es un ejercicio de autogobierno colectivo, que exige que los cargos públicos sean elegidos por el pueblo y que el Estado sea receptivo a los deseos e intereses del Pueblo. Para ejercer esta prerrogativa soberana, los ciudadanos dependen de determinadas instituciones para que les informen acerca de las posiciones de los diversos candidatos a ocupar los cargos públicos, y para que analicen y evalúen las políticas y prácticas de gobierno. En las sociedades modernas, la prensa organizada, incluida la televisión, es quizás la principal institución que desempeña este cometido y para poder cumplir con estas responsabilidades democráticas, necesita un cierto grado de autonomía respecto del Estado”.

¹⁶ Cfr. Fiss, Owen, *La ironía de la libertad de expresión*, trad. de Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 71.

2. Servicio profesional electoral

XIII. Servicio profesional electoral en riesgo

Marco Antonio BAÑOS MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. *Porciones normativas involucradas en este análisis.*
II. *El servicio profesional electoral es la columna vertebral del INE.*
III. *Riesgos para el servicio profesional electoral con el Plan B.*

I. PORCIONES NORMATIVAS INVOLUCRADAS EN ESTE ANÁLISIS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, fracción V, apartado A segundo párrafo; y apartados B y D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 62 numeral 1; 72 numeral 1; y 201 al 206.

II. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL ES LA COLUMNA VERTEBRAL DEL INE

Aclaración previa: si bien la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum no incluye propuestas específicas en este tema, es un hecho público que en múltiples ocasiones diversas voces del gobierno, del Partido Morena y de sus fracciones parlamentarias han sostenido que la propuesta de reducir el 25% 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, generando afectaciones severas

* Profesor de la UNAM y la Universidad Panamericana.

a su capacidad operativa y reduciendo condiciones de confianza e imparcialidad.

Veamos. El surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Nacional Electoral, fue la respuesta del Estado mexicano a los problemas de legitimidad de las elecciones que pudieron desbordarse en los comicios de 1988. Su función primigenia consistió en erradicar prácticas fraudulentas de los procesos electorales y construir confianza a partir del diseño e implementación de procedimientos con resultados verificables y apegados a principios constitucionales de actuación.

La propia ley fundamental, conforme con la reforma de abril de 1990,¹ ordenó que el IFE asumiera el principio de profesionalismo y ordenó la estructuración del servicio profesional electoral (SPE), cuyos detalles se incluyeron en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado en agosto de ese año y con la instrucción de redactar un estatuto específico. A partir de entonces, el SPE se ha perfeccionado en el tiempo como un mecanismo para el reclutamiento, formación, evaluación, promoción y sanciones del personal de los órganos ejecutivos de la institución que hacen las elecciones.²

El modelo incluye dos aspectos fundamentales para generar confianza y lograr reconocimiento de la sociedad y actores políticos incluso internacionalmente: el primero se refiere al desarrollo de competencias y obtención de conocimientos especializados de las personas que lo integran; el segundo a la asunción de principios esenciales orientados a garantizar desempeños, individuales y colectivos, imparciales, apegados a la legalidad y al mandato de actuar con transparencia y máxima publicidad. Desde sus inicios, el SPE se integró con un catálogo de cargos y puestos construido a partir de la identificación de todas las actividades esenciales de los procesos electorales y las que corresponden a los fines y obligaciones permanentes de la institución. Ese instrumento también indica las

¹ Ejecutivo Federal, Decreto por el que se reforman los artículos 5,35 fracción III, 36 fracción I, 41,54,60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17,18 y 19, todas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90.pdf.

² Su evolución lo llevó a convertirse en el actual servicio profesional electoral nacional que, conforme con la reforma electoral de 2014, incluye a los órganos públicos locales electorales de los estados (OPLE).

competencias y conocimientos exigidos a las personas que, en igualdad de oportunidades, concursan por ocuparlos.

Conforme con el mandato de la ley, los órganos ejecutivos y técnicos del INE son permanentes y se ubican en áreas centrales y en una estructura desconcentrada de 32 juntas locales instaladas en las capitales de las entidades federativas y 300 juntas distritales que funcionan en cada cabecera de distrito. Todas las y los funcionarios que las integran, forman parte del aparato del SPE y tienen la garantía de que sólo pueden ser rotados en sus cargos o removidos de ellos, por la vía de los procedimientos fijados en la ley y en el Estatuto.³

El modelo cancela tentaciones de discrecionalidad para ocupar las plazas. Ningún funcionario del más alto nivel del INE, ya sea la presidencia de la institución, secretaría ejecutiva, consejerías electorales o titulares de direcciones ejecutivas y unidades técnicas, pueden ordenar la ocupación o desocupación de una plaza del SPE, lo cual no significa que los miembros del servicio gocen de una permanencia absoluta en las mismas, al contrario, sus posibilidades de continuidad y crecimiento en la estructura profesionalizada depende de su desempeño, del cumplimiento demostrable de las tareas que tienen asignadas y de la sujeción a los principios que rigen la función electoral.

III. RIESGOS PARA EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL CON EL PLAN B

El modelo organizacional del INE implica una sinergia institucional que se genera entre sus órganos directivos, ejecutivos y de vigilancia, para garantizar elecciones íntegras, confiables y auténticas. Así, los consejeros electorales que votan en el órgano máximo de dirección, designados por mayoría calificada en la Cámara de las Diputaciones, aprueban programas institucionales, definen criterios y establecen directrices para la realización de actividades a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos.

Son indispensables y complementarios entre sí. Los órganos de dirección se ocupan de la legitimidad para tomar decisiones que requieren

³ Regula los procedimientos específicos. Actualmente se divide en dos apartados, uno para regular el SPE del INE y otro para la profesionalización de los OPLE, disponible en: <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1007/20/1>.

materializarse por la gestión de áreas centrales y juntas ejecutivas locales y distritales. Ninguna decisión que se tome en los órganos directivos colegiados sería exitosa si no se ejecutara con calidad y puntualidad por la estructura profesionalizada que ha logrado construir rutinas sólidas que se actualizan para cada proceso electoral.

En la presentación del documento titulado “Decálogo por la Democracia”, explicado en la mañana del 25 de febrero, Pablo Gómez, coordinador de la Comisión Presidencial que redactó la iniciativa, señaló

...que ha llegado el momento de revisar los gastos de los procesos electorales, principalmente aquellos que se realizan cuando no hay comicios, hay que acabar con la hipertrofia de los organismos administrativos electorales ... que el (INE) cuente con los órganos temporales suficientes para organizar elecciones y consultas.

Por su parte, Rosa Icela Rodríguez, secretaria de Gobernación mencionó que se propone una reducción del 25% a los recursos de los organismos electorales.⁴

Si bien la iniciativa no es explícita en cómo se aplicará dicha reducción, el anuncio de un posible plan B permite inferir la existencia de riesgos en contra de los organismos electorales administrativos, al menos por las razones siguientes: 1. La idea del plan B corresponde a una estrategia ya ensayada por la 4T, tiene antecedentes en los intentos de reforma electoral del expresidente Andrés Manuel López Obrador que, al no lograr la aprobación de su propuesta de reforma constitucional, impulsó cambios a la normativa electoral contenida en seis legislaciones distintas. Con la integración actual en ambas cámaras legislativas, Morena tiene mayoría simple que le permite aprobar reformas a leyes secundarias, podría, incluso, contar con el respaldo de sus aliados o con votos de otros partidos, si se incluyen temas de coincidencia.

La descripción de los órganos ejecutivos y técnicos del INE, su carácter permanente y desconcentrado está en la legislación secundaria y no en el texto constitucional. Declaraciones recientes de voceros del oficialismo reconocen la posibilidad de optar y aprobar un plan B y, a diferencia

⁴ Ejecutivo Federal, *Versión estenográfica. Conferencia de prensa de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo del 25 de febrero de 2026*, 25 de febrero de 2026, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencial/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-de-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-25-de-febrero-de-2026>.

del sexenio anterior, la probabilidad de revocar sus efectos promoviendo acciones de inconstitucionalidad se reduce ante el comportamiento de la nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¿Cuáles son las problemáticas específicas que se generarían si se concreta la conversión de juntas permanentes a juntas temporales y se compactan otras áreas ejecutivas? Se destrozaría el modelo de funcionamiento basado en el SPE que hoy es la columna vertebral del INE y su principal garantía de eficacia operativa y técnica construida en poco más de treinta años de historia exitosa y de resultados verificables, que tienen amplia aceptación entre la ciudadanía y se regresaría a un esquema de trabajo similar al de las controvertidas elecciones de 1988, pero con un esquema mucho más exigente y complejo en la parte técnica y política que demanda atención con absoluta imparcialidad.

Las capacidades técnicas del INE se reducirían para cumplir actividades vitales de los procesos electorales que se atienden antes, durante y después de las elecciones, como la actualización del padrón, listados nominales y credenciales de elector en todo el país; la administración del régimen de partidos políticos; la integración de mesas directivas de casillas para elecciones locales y federales; la fiscalización de recursos partidistas y de candidaturas; la preparación y desarrollo de mecanismos de participación ciudadana directa; la organización de procesos electorales que incluye los judiciales; revisión de documentos y materiales electorales; actualización de la logística electoral, en una multiplicidad de componentes; actualización de las geografías electorales; administración de tiempos en radio y televisión, y difusión de la cultura cívica.

Suprimir los avances logrados con el modelo profesionalizado aquí analizado para regresar a un esquema improvisado iría en detrimento de la calidad con la que se deben organizar los procesos electorales. La construcción de confianza en las elecciones y sus resultados se alcanzó con la solidez del SPE ahora de cobertura nacional, con personal permanente, capacitado y evaluado, sin vínculos con los partidos políticos para garantizar su independencia e imparcialidad. Si la reforma, en su posible modalidad de plan B, lo suprime será uno de los más grandes retrocesos en la historia reciente de nuestro sistema electoral.

XIV. ¿Se reducirá el servicio profesional electoral?

Mauricio MERINO HUERTA*

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que hemos conocido hasta ahora es, por decir lo menos, insuficiente para advertir hasta dónde quiere llegar el gobierno de México en su propuesta de reestructuración del INE y los OPLE. Esta primera revisión sobre el posible impacto que tendría en el servicio profesional electoral nacional está ceñida a dos indicios cuya confirmación dependería del desarrollo de la “letra chiquita” que, eventualmente, vendría en un proyecto de reforma legislativa posterior.

El primero de esos indicios está en la exposición de motivos de la reforma que, a la letra, advierte:

Hasta antes de 2018, la simulación democrática llevó a un progresivo distanciamiento entre las instituciones, sus representantes y la ciudadanía. Diversos factores contribuyeron a ello: el incremento sostenido de los costos del gobierno y *del propio sistema electoral; la expansión de estructuras burocráticas percibidas como privilegiadas; señalamientos de parcialidad o ineficacia institucional; y el uso intensivo de mecanismos de clientelismo político y compra de votos pero, sobre todo, una corrupción que marcó las administraciones en todos sus niveles. En conjunto, estas circunstancias generaron cuestionamientos sobre la accesibilidad, la equidad y la legitimidad del modelo electoral. [...]*

La revisión de los esquemas de financiamiento político, *de los costos institucionales y de las estructuras del aparato electoral* debe entenderse como un proceso de fortalecimiento democrático y no como una restricción al pluralismo político.¹

* Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción en la Universidad de Guadalajara. ORCID: 0000-0002-0070-5874.

¹ 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, Ciudad de México, 4 de marzo de 2026, pp. 8-9, disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.

En la breve presentación que hizo la presidenta Claudia Sheinbaum sobre los propósitos de su iniciativa, usando una presentación en formato Power Point, cedió la palabra al licenciado Pablo Gómez Álvarez quien, en su calidad de presidente de la comisión creada ex profeso para conducir una consulta pública sobre temas electorales y proponer una reforma a la titular del Ejecutivo, dijo expresamente que el INE sufría una “hipertrofia” de su estructura organizacional —sin ofrecer ningún diagnóstico para fundar su dicho— que, en su opinión, debía ser corregida. En armonía con la exposición de motivos citada, tampoco el licenciado Gómez ofreció evidencia ni detalles sobre esa afirmación.

El otro indicio que hay para suponer que la estructura organizacional del INE y de los OPLE podría ser afectada mediante reformas legislativas posteriores está en la inopinada propuesta de derogación del punto segundo del apartado C del artículo 41 constitucional, relativo a las facultades de los OPLE en materia de educación cívica. Si el gobierno se ha propuesto eliminar esa facultad de los organismos electorales, cabe suponer que considera esa tarea inútil o que preferiría entregarla a otros órganos del Estado. En cualquiera de esas hipótesis, abandonar la función de la educación cívica como misión de los órganos administrativos electorales implicaría eliminar una de sus actividades sustantivas, generalmente desarrollada entre procesos electorales. Y eliminada esa facultad, habría argumentos nuevos para justificar una reducción de las estructuras operativas de esos órganos.

A esos indicios se suma el hecho de que la regulación del servicio profesional electoral no está especificada en el texto constitucional, sino en la legislación secundaria. En términos normativos, no es necesario modificar la norma superior para “corregir la hipertrofia” que el licenciado Gómez advierte en las estructuras organizacionales del INE y los OPLE. Como señala el artículo 41 constitucional, en su fracción V, apartado A:

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; *la ley determinará las reglas para la organización y fun-*

*cionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.*²

De verificarse una reducción inopinada al servicio profesional electoral sin un diagnóstico objetivo y verificable, como parecen anticipar los indicios ya señalados, se estaría afectando lo que algunos autores han calificado como la columna vertebral del sistema electoral mexicano. Sería grave, pues se trata del personal calificado (reclutado por concurso, evaluado permanentemente y capacitado por años) que se encarga de las cuestiones finas de la organización electoral: desde la emisión de credenciales con fotografía y la integración de las listas nominales, hasta la coordinación de los cómputos electorales distritales, pasando por la ubicación de casillas, el reclutamiento de las personas insaculadas para fungir como funcionarias, la preparación de los capacitadores, la revisión cotidiana de ese proceso y la atención de información, quejas y el alud de detalles que hay en cada elección. Ese personal, el más capacitado y acreditado de México, no podría ser suplido por cualquier otro servidor público sin poner en riesgo la calidad y la imparcialidad de los procesos electorales en su conjunto.

La profesionalización del IFE, antecedente de la que se consolidó en el INE, no fue sino la consecuencia de lo que alguna vez se llamó “la feria de las desconfianzas”: dado que la designación de vocales de las juntas ejecutivas, así como de los cargos operativos principales de las estructuras centrales del IFE, respondían a las prácticas tradicionales de designación directa del régimen de partido casi único, los partidos de oposición veían en esos funcionarios a operadores potenciales de las instrucciones giradas desde la Secretaría de Gobernación. Fue a partir de 1996 cuando —una vez adquirida la autonomía constitucional del órgano electoral— empezó a construirse un verdadero sistema profesional de carrera en ese órgano.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V, apartado A, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBibli/pdf/CPEUM.pdf>.

Hubo una secuencia de decisiones que, en breve, implicó la revisión de los expedientes, las aportaciones y la trayectoria de todas y todos los funcionarios públicos del IFE, en coordinación con los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General, para otorgarles o negarles la titularidad en los puestos que ocupaban. Vinieron después los concursos de oposición para ocupar las plazas vacantes, con métodos basados en exámenes cuidadosamente elaborados y entrevistas de fondo, sin posibilidad alguna de influencia externa o interna en los procedimientos de designación. Los partidos políticos no sólo atestiguaron esos procesos, sino que fueron partícipes de ellos: cada examen se hacía con folios ciegos, con exámenes cuyas respuestas eran imposibles de copiar o divulgar (porque un sistema de cómputo modificaba el orden de las respuestas de cada uno) y con los nombres de cada participante resguardados en sobres cerrados y protegidos en cajas fuertes, acreditadas por notarios públicos y con sellos firmados por los representantes de los partidos. Los nombres de quienes ganaban los concursos de oposición se revelaban hasta el final del proceso de calificación, en presencia de consejeros y representantes de partidos y sólo los primeros lugares pasaban a la etapa de entrevistas en las que, además, cualquier partido político podía presentar observaciones u objeciones sobre esos candidatos. Los cargos no se asignaron nunca de otra manera.

Por otra parte, quienes ocupaban esos cargos debían someterse a procesos de evaluación sobre su desempeño, diseñados por la comisión del servicio profesional electoral del Consejo General en armonía con la Junta General Ejecutiva del IFE, en función del más estricto cumplimiento de las funciones entregadas a cada puesto y mediante procedimientos de revisión de 360 grados: autoridades, pares y usuarios de sus atribuciones; y además, cada una de esas personas debía acreditar los cursos de capacitación y de actualización diseñados ex profeso para cada cargo, a fin de asegurar que todas y todos tuviesen las capacidades indispensables para cumplir con su misión. Nadie en el IFE accedió, ascendió o salió de su cargo sino por esos métodos estrictos y vigilados siempre por consejeros electorales y representantes de partido. Y todas y todos aprendieron que, en la medida en que estuvieran actualizados en sus materias sustantivas y cumplieran con sus cometidos, podrían permanecer en sus cargos.

Así se construyó el servicio profesional electoral. Por eso es que, elección tras elección, desde 1997 y hasta el 2024, la organización de las

elecciones mexicanas ha sido técnicamente impecable. Las disputas y los conflictos postelectorales han obedecido a otras razones: resultados no aceptados, intervenciones ajenas inaceptables, flujo de dineros ilícitos y disputas políticas. Pero nunca por razones organizacionales: educación cívica, padrones, casillas, boletas, capacitación de funcionarios de casilla, distribución de paquetes electorales y organización de recuentos han sido, desde que hay servicio profesional de carrera, ejemplares. El riesgo de eliminar de tajo esa garantía es grave: querer suplir ese esfuerzo de profesionalización que suma treinta años sería un acto irresponsable del Estado mexicano.

3. Reducción presupuestal

XV. ¿Se puede considerar una reforma maestra?

Macarita ELIZONDO GASPERÍN*

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Desafíos operacionales y certeza institucional*. III. *Corolario*.

I. PREÁMBULO

Este ensayo analiza la iniciativa presidencial de reformas constitucionales en materia electoral presentada el 4 de marzo de 2026 y el proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Político-Electoral del 5 de marzo de 2026. Se reflexiona sobre si la reforma es correctiva o transformadora, y se abordan temas vinculados al uso de tecnologías, financiamiento, fiscalización y la asignación presupuestal a los organismos públicos que organizan elecciones federales y locales.

No puede negarse el deseo ciudadano de elecciones libres y auténticas, con reglas claras y fiscalización robusta que fortalezcan el Estado democrático de derecho. La iniciativa afirma que una democracia verdadera no teme perfeccionarse y se concibe desde una visión de Estado de largo plazo. Cabe preguntarse si la reforma busca corregir problemas puntuales o transformar el estado de cosas para articular escenarios futuros, o si se trata de una reforma de transición hacia objetivos más amplios.

II. DESAFÍOS OPERACIONALES Y CERTEZA INSTITUCIONAL

Es un hecho irrefutable que las autoridades electorales, federal y locales, requieren las garantías mínimas de sus ministraciones presupuestales.

* Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue magistrada regional del TEPJF y consejera electoral del IFE.

Toda disminución presupuestal debe justificarse técnica y sólidamente.¹ En el contexto actual, reducir recursos no se justifica cuando simultáneamente se robustecen instrumentos de democracia participativa como la consulta popular, la revocación de mandato y el plebiscito, que aumentan la carga operativa.

Por el contrario, con una asignación adecuada se blinda el cumplimiento de funciones primordiales del INE: padrón electoral, capacitación, organización de elecciones, fiscalización y servicio profesional electoral. Estas funciones exigen solvencia, eficiencia y calidad técnica.

Reducir el presupuesto no resuelve problemas de gasto y podría afectar tareas esenciales: como son las visitas de verificación a eventos masivos, el monitoreo de redes sociales y recorridos *in situ* en precampañas y campañas de los tres poderes. Afectaría igualmente la revisión fiscal, así como la revisión de proyectos destinados a derechos de las mujeres y grupos históricamente vulnerados.

Es relevante destacar que el financiamiento anual del INE no llega al 0.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación y, aun así, ha construido y custodiado la base biométrica más grande y confiable del país, con altos estándares de seguridad. Resulta indispensable precisar la motivación técnica para cualquier reducción presupuestal que no afecte este rubro crítico. Llama mucho la atención que paralelamente se dio el aviso en el *Diario Oficial de la Federación* de que el documento oficial de identidad de las personas no lo constituye la Cédula Profesional, y que la Clave Única de Registro de Población (CURP), cuando contenga huellas dactilares y fotografía, será el documento de identificación de aceptación universal y obligatoria en todo el territorio nacional.² Urge abordar este importante y sensible tema.

Es innegable que el uso de la tecnología reduce costos y mejora procesos y es viable pensar en medidas concretas: lista nominal electrónica; voto en urnas electrónicas y por Internet no sólo para mexicanos en el extranjero, sino también para personas en prisión preventiva, con dis-

¹ Véase la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 209/2021, resuelta el 1 de junio de 2022, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematicas/Detalle/291095>.

² Poder Ejecutivo, Aviso por el que se modifica el diverso por el que se da a conocer por parte de la Dirección General de Profesiones el estándar oficial de la cédula profesional electrónica, con efectos de patente para el ejercicio profesional, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2026, disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5780254>.

capacidad y sus cuidadores; cómputos digitales y emisión de resultados definitivos que disminuyan el tiempo de espera y superen el Proceso para la Publicación de Resultados Preliminares (PREP). También, el uso de la tecnología permitirá transitar hacia la fiscalización total en lugar de muestreo y garantizar auditabilidad en tiempo real.

No obstante, la adopción tecnológica exige también marcos regulatorios y protocolos de seguridad que garanticen la operatividad y comprensión de las implicaciones jurídicas de herramientas como blockchain y otras formas de digitalización. El marco regulatorio armonizado debe ir acompañado de políticas públicas robustas que aseguren la integridad y transparencia de los sistemas informáticos.

Si bien la iniciativa y su dictamen reconocen las aportaciones por medios electrónicos —lo que facilita el seguimiento del flujo de recursos y su identificación—, ello hace necesaria asimismo una regulación secundaria que prevea mecanismos de cooperación entre autoridades nacionales, organismos internacionales, autoridades jurisdiccionales y el propio INE para facilitar la detección de financiamientos ilícitos o irregulares. Falta estudiar los elementos para una adecuada y robusta interconexión de las plataformas del INE y los OPLE con otras autoridades: seguridad, procuración de justicia, Servicio de Administración Tributaria, Unidad de Inteligencia Financiera, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Auditoría Superior de la Federación y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El dictamen incluye por otra parte la obligación de que los creadores de contenido en redes sociales identifiquen y etiqueten material modificado con inteligencia artificial u otra tecnología, y hace responsables a concesionarios de radio y televisión y a plataformas digitales por su difusión. Esto implica regular los gastos en servicios digitales con fines político-electorales y en la propaganda digital en Internet y redes sociales. Es necesario que los servicios tecnológicos, nacionales y extranjeros, cuenten con representación legal en territorio nacional para que la autoridad electoral pueda requerir información y, en su caso, solicitar bloqueos a la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones. La regulación técnica secundaria deberá prever procedimientos claros y muy puntuales sobre el particular.

El 15 de mayo de 2026, día en que se conmemora al Maestro, es el plazo fijado en la iniciativa y el dictamen, y es el límite para que el Con-

greso de la Unión y las legislaturas locales homologuen la legislación, así como para que el INE expida los acuerdos y lineamientos. Este calendario es sumamente reducido y riesgoso dada la complejidad técnica y normativa —como ya se advirtió: interconexión de plataformas, regulación de IA, fiscalización electrónica, representación legal de plataformas extranjeras— y estaría sin duda propenso a tropiezos, omisiones e impugnaciones en el proceso electoral 2026-2027.

III. COROLARIO

Aunque 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 en estos temas presenta 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 el proceso electoral 2026-2027 y subsecuentes.

XVI. Casi siempre, lo barato sale caro

Leonardo VALDÉS ZURITA*

La iniciativa de reforma constitucional enviada por la titular del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados el pasado 4 de marzo de 2026, guarda una estrecha relación con las dos que con anterioridad presentó el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Ese vínculo se hace evidente en una frase resaltada en la exposición de motivos de la referida iniciativa: “No puede haber gobierno rico con pueblo pobre.”

Según recuentos periodísticos, esa fue una de las “frases célebres” de AMLO. La usó, según el reportero, “para justificar la reducción de sueldos de altos funcionarios públicos y el recorte de gastos innecesarios en la administración federal”¹. Su esencia estuvo presente en la iniciativa de reforma constitucional que envió el 28 de abril de 2022. La exposición de motivos de esa iniciativa empezaba con las siguientes palabras:

La presente iniciativa tiene por objeto adecuar el sistema electoral mexicano a las transformaciones políticas que ha vivido México en los últimos años. Específicamente, se busca ampliar la representatividad y garantizar la pluralidad, en los poderes públicos; insertar el principio de austeridad republicana en el sistema electoral y de partidos.²

Luego, el texto especificaba los diez objetivos de la reforma constitucional:

* Fue consejero presidente del IFE. ORCID: 0000-0002-2814-5872.

¹ Guzmán, Óscar Eduardo, “Fin de sexenio: Estas son las 10 mejores frases de AMLO durante su sexenio”, *QUINTOPODER*, Consultado el 7 de marzo de 2026, publicado el 28 de septiembre de 2024, disponible en: <https://quinto-poder.mx/politicos/2024/09/28/estas-fueron-las-10-mejores-frases-de-amlo-durante-su-sexenio-43090.html>.

² Cámara de Diputados LXV Legislatura, Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, *Gaceta Parlamentaria*, Número 6012, Anexo XI, 28 de abril de 2022, p. 1, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.

8. Eliminar 200 diputados federales y 32 senadores para dejar en 300 el número de integrantes de la Cámara de Diputados y en 96 el del Senado.

...

10. Limitar el financiamiento de los partidos políticos solamente para gastos de campaña electoral y suprimir el llamado financiamiento ordinario que se les entrega mensualmente...³

Como se observa, una de las metas era disminuir el presupuesto que se aplica para el sostenimiento del Poder Legislativo y del sistema electoral. Esa reforma, no alcanzó el mínimo de dos tercios de la votación de las diputadas y diputados presentes en la sesión del 6 de diciembre del mismo 2022.⁴

No obstante, sus objetivos aparecieron en la segunda iniciativa presentada por AMLO el 5 de febrero de 2024. En este caso fueron once los destacados por la exposición de motivos:

5. Conformar un solo mecanismo nacional electoral con instituciones administrativas y judiciales únicas, bajo el principio de la austeridad.

...

7. Se eliminan 200 diputados federales plurinominales y 64 senadores, para dejar en 300 el número de integrantes de la Cámara de Diputados electos por mayoría en igual número de distritos y con 64 integrantes del Senado, dos electos por cada entidad federativa según el principio de mayoría relativa. Este principio aplicará para la elección de diputados locales en las entidades federativas.

...

9. Se reduce a la mitad el financiamiento ordinario a los partidos políticos....⁵

Esta iniciativa no se dictaminó en virtud de que la presidenta electa ordenó a las bancadas de los partidos que la postularon proceder de esa

³ *Ibidem*, p. 2.

⁴ Es de hacer notar que pese a que esa reforma eliminaba las diputaciones y senadurías de representación proporcional y disminuía significativamente en financiamiento público a los partidos políticos, fue votada a favor por la bancada de Morena, además de las del PVEM y del PT.

⁵ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Iniciativa del Ejecutivo federal 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*, Número 6457, anexo 11, 5 de febrero de 2024, p. 1, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

manera y se comprometió a presentar una nueva iniciativa en la inminente LXVI Legislatura.⁶

La iniciativa presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, explica en su exposición de motivos que el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030 tiene, entre otros, los siguientes objetivos:

Consolidar un nuevo modelo de gobernanza basado en la austeridad republicana...

...

Disminuir el costo de las elecciones y los recursos destinados a los partidos políticos.⁷

Alineados con esos objetivos, la iniciativa propone modificar el artículo 41 constitucional (base II, inciso a) para disminuir el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos en un 25 por ciento;⁸ disminuir de 128 a 96 senadurías (artículo 56); y disminuir el financiamiento local de los partidos políticos (artículo 116, base IV, inciso g).

Por esos motivos vale la pena preguntar si México ha atravesado un importante problema presupuestal durante los últimos años y si esa deficiencia se puede resolver con los ahorros pretendidos por las tres iniciativas de reforma electoral.

Tabla 1
RUBROS SELECCIONADOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACIÓN
Millones de pesos constantes de 2020

PEF	Total	Senado	INE	Anexo 14	Déficit fiscal
2018	\$4,838,468	\$4,273	\$22,210	\$57,102	\$427,686
2024	\$11,094,535	\$6,064	\$40,099	\$764,827	\$2,071,802
Incremento	129%	42%	81%	1,239%	384%

FUENTES: *Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 2017 y del 25 de noviembre de 2023. La deflactación se realizó con: <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>.

⁶ Gómez, Enrique y López Antonio, “Presentará Sheinbaum nueva reforma electoral”, *El Universal*, publicado el 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/presentara-sheinbaum-nueva-reforma-electoral/>.

⁷ Cámara de Diputados LXVI Legislatura, *Gaceta Parlamentaria*, Número 6988, anexo A, 4 de marzo de 2026, p. 15.

⁸ Lo que implica una disminución equivalente en el financiamiento para gastos de campaña, regulado en el inciso b de la misma base.

Como se observa, sin el efecto inflación, el gasto del gobierno federal creció, durante el sexenio pasado, significativamente más de los que crecieron los presupuestos del Senado y del INE. Creció muchísimo el presupuesto de atención a grupos vulnerables (anexo 14, que incluye transferencias líquidas a adultos mayores y otros grupos sociales). Y el déficit fiscal también se incrementó significativamente.

Es de hacer notar que cada año las cámaras del Congreso aprueban la Ley de Ingresos y la llamada Miscelánea Fiscal. Juntos esos ordenamientos permiten estimar el total de ingresos que recibirán las arcas públicas y, en consecuencia, la diferencia entre los ingresos estimados y los egresos programados. La aprobación del déficit fiscal (tradicionalmente en el artículo 2 del PEF), es la autorización para la contratación de deuda y empréstitos que permitan financiar el gasto programado.

Las cifras anteriores permiten suponer que ¿una reducción significativa de los presupuestos del Senado y del INE mejoraría las finanzas públicas del país? No necesariamente, si se toma en cuenta la información que sintetiza la tabla 2.

Tabla 2
RUBROS SELECCIONADOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACIÓN
Millones de pesos corrientes

<i>PEF</i>	<i>Total</i>	<i>Senado</i>	<i>INE</i>	<i>Anexo 14</i>	<i>Déficit fiscal</i>
2019-2024	\$42,695,472	\$26,228	\$131,568	\$1,987,137	\$5,471,886
Del total	100%	0.06%	0.31%	4.65%	12.82%
Del déficit		0.48%	2.40%	36.32%	100%
2025	\$9,302,015	\$5,103	\$27,000	\$656,077	\$1,170,566
Del total	100%	0.05%	0.29%	7.05%	12.58%
Del déficit		0.44%	2.31%	56.05%	100%
2026	\$10,193,683	\$5,103	\$21,837	\$687,764	\$1,393,770
Del total	100%	0.05%	0.21%	6.75%	13.67%
Del déficit		0.37%	1.57%	49.35%	100%

FUENTES: *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 2018, 11 de diciembre de 2019, 30 de noviembre de 2020, 29 de noviembre de 2021, 28 de noviembre de 2022, 25 de noviembre de 2023, 24 de diciembre de 2024 y 21 de noviembre de 2025 y cálculos propios.

Como se observa, en el sexenio de AMLO el costo del Senado y del INE representó una fracción muy pequeña del PEF: el 0.06 y el 0.31 por ciento, respectivamente, del total. No así el anexo 14, que alcanzó el 4.56 por ciento del total.

Durante el sexenio de AMLO el déficit fiscal llegó a representar el 12.82% del PEF; mientras que durante la administración actual, a pesar de que se moderó ligeramente en 2025, se ha vuelto a incrementar para 2026.

Llama la atención que la supresión total de los presupuestos del Senado y del INE durante el sexenio de AMLO habrían “aliviado” sólo el 2.48% del déficit fiscal, mientras que en 2025 ese ahorro equivaldría al 2.75% y en 2026 al 1.94% del déficit. Esto es, que durante el sexenio pasado y los dos primeros años del actual, la supresión presupuestal total del Senado y del INE habría significado un “alivio” muy marginal a nuestras finanzas públicas.

El anexo 14, como se observa, es otra historia; explicó el 36.33% del déficit fiscal durante el sexenio de AMLO y del 56.05 al 49.35% en lo que va del sexenio de la presidenta Sheinbaum Pardo. Pero ese es un rubro presupuestal que le asegura votos al partido en el poder y, por ningún motivo, se ajustará.

La disminución del 25% del financiamiento a los partidos políticos podría implicar un ahorro presupuestal de 1,842 millones de pesos; mientras que la supresión de 32 senadurías implicaría un ajuste presupuestal de 1,275 millones de pesos. Juntos esos ahorros “aliviarían” apenas un 0.22% del déficit fiscal de este año.

Quizá por ese motivo el oficio 411/UDPCSG/2026/03308 de la Unidad de Diseño Presupuestario, Control y Seguimiento del Gasto de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se anexó a la iniciativa de reforma, en los términos establecidos por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dictaminó que el proyecto de reforma constitucional “no tiene impacto presupuestario adicional al presente ejercicio fiscal ni en subsecuentes...”.⁹

⁹ Cámara de Diputados LXVI Legislatura, *Proyecto de dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de reforma política electoral por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-*

O sea que si se aprueba la reforma constitucional, en sus términos, abaratará la representación del pluralismo político en el Senado de la República y de la capacidad competitiva de los partidos minoritarios en las contiendas electorales. Y a la larga ese abaratamiento, puede salirle caro a nuestra democracia. Lo dicho, casi siempre, lo barato sale caro.

canos, en materia electoral, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, p. 90, disponible en: <https://www.brujula.news/wp-content/uploads/2026/03/Proyecto-Dictamen-CU-Reforma-Electoral-1.pdf>.

4. Adelanto de los cómputos distritales

XVII. ¿Adiós al voto por voto, casilla por casilla?

Rodrigo MORALES MANZANARES*

El pasado martes 4 de marzo la presidenta Sheinbaum presentó, por fin, su iniciativa de reforma constitucional en materia electoral. Son muchos los temas a destacar, pero no haré una revisión panorámica, sino que me ocuparé de abordar un tema operativo que, desde mi punto de vista entraña enormes retrocesos en términos de la credibilidad y confianza en los resultados electorales, y se trata de la modificación propuesta para adelantar el inicio del cómputo distrital del miércoles posterior a la jornada electoral al mismo día del evento comicial.

No se trata del tema más relevante o vistoso de la propuesta de reforma, pero que ilustra de manera elocuente la distancia que guardan los autores de la propuesta con la operación electoral. Lo primero que llama la atención es que la técnica parlamentaria, la doctrina constitucional parecen lejanas: la iniciativa propone incorporar en el artículo 41 constitucional el inicio del cómputo distrital, o sea, un procedimiento logístico consagrado en carta magna. Vaya despropósito.

Pero además de adelantar el inicio del cómputo, se cita un órgano (el consejo distrital) que el artículo en marras fue muy cuidadoso para referir sólo a las instancias imprescindibles. El artículo describe las funciones del INE, la forma de integración de su consejo general, pero no entra a describir ni su estructura, ni sus órganos. Al impostar un procedimiento en el artículo 41 queda clara la intención de amarrar, desde la Constitución, el adelantar los cómputos distritales.

La historia nunca estorba para hacer el recuento de las normas. En nuestro país, los cómputos distritales desde hace mucho tiempo que se

* Economista por la UNAM. Fue consejero en el Instituto Electoral del IEDF. Consejero del Consejo General del IFE. Consultor en materia electoral de instituciones nacionales y extranjeras. Es presidente de Concertar, Diagnóstico, Prospectiva y Soluciones. Co-fundador de la *Revista Voz y Voto*.

realizan los miércoles posteriores a la jornada electoral. La reforma electoral del 2007-2008 adicionalmente introdujo nuevas causales para abrir paquetes electorales y realizar recuento de votos. Con esa reforma se pretendió dar respuesta al agravio que en consigna callejera recordamos como el “voto por voto, casilla por casilla”.

Desde entonces, lo que ha ocurrido con la norma vigente es una ecuación virtuosa en términos de la confianza y credibilidad para todos. Hoy se abren más paquetes electorales, se recuentan más votos, que lo que se hacía antes de aquella reforma. Y se hace en sesiones más ordenadas porque, entre otros instrumentos, el cómputo se realiza una vez que ya se conocen las proyecciones de los conteos rápidos y que el programa de resultados electorales preliminares ha concluido.

Si prosperara la reforma propuesta, lo que tendríamos sería una pesadilla logística. Intento describirla. Los funcionarios del INE (ojalá todavía del Servicio Profesional Electoral Nacional) habrían iniciado su jornada laboral antes de las siete de la mañana para atender las incidencias de la instalación de las mesas directivas de casilla, durante toda la jornada electoral se habrían desplegado en su distrito electoral para resolver cualquier incidente, y al cierre de la jornada electoral debieran atender el traslado de los paquetes electorales. Después de eso, y si prospera la reforma, en cuanto llegue a la sede distrital el primer paquete electoral, tendrían que iniciar el cómputo distrital. Más allá de la inhumana carga de trabajo para esos funcionarios, lo que tendríamos es un retroceso en los mecanismos de construcción de la certeza.

La reforma del 2007, a diferencia de la propuesta actual, reconoció los agravios y al hacerlo, puso sobre la mesa una regulación que acaso sobredimensionó las causales para abrir o recomtar casillas, pero que se tradujo en desterrar la demanda del voto por voto, casilla por casilla. Generó los procedimientos y hábitos institucionales para incrementar la transparencia sobre lo ocurrido en la casilla. Desde entonces se han abierto más casillas, se han recontado más votos y sin duda se ha incrementado la certeza en los resultados.

Pues bien, esa ruta virtuosa que incrementó la certeza y la confianza puede verse interrumpida si prospera la propuesta de reforma. ¿Por qué? Justamente porque se minan los cimientos sobre los que construyeron las modificaciones del 2007. En aquella reforma se mantuvo el cómputo hasta el miércoles y se incrementaron las causales de apertura de paquetes.

Desde que se puso en práctica esa modificación las sesiones de consejos distritales han sido más ordenadas y previsible. Me explico.

El día de la jornada electoral los partidos políticos no cuentan con la totalidad de las actas de cierre, la autoridad les provee esa información y el miércoles, cuando inicia el cómputo distrital, los partidos políticos y la autoridad cuentan con una información muy relevante. Pueden planear los trabajos, anticipar el número de casillas que hay que abrir, integrar grupos de trabajo, en fin, ordenar el trabajo para incrementar la certeza. La racionalidad implícita es igualar la información que todos los actores tienen: autoridades y partidos. Esa racionalidad se interrumpe con la propuesta de reforma. Iniciar el cómputo distrital con la llegada del primer paquete nos invita a la aleatoriedad. Lo que nos dictan los artículos 310 y 311 de la LIGPE es que existen dos tipos de causas para recontar votos: aquellos que se derivan de errores evidentes en cada casilla, y aquellas causales que se explican por la sumatoria de los resultados.¹ Lo que se pretende es hacer convivir en un mismo espacio temporal causales evidentes, singulares, con causales genéricas. El despropósito es mayúsculo.

El artículo 311 de la LEGIPE señala que se puede realizar el escrutinio y cómputo cuando existan errores o inconsistencias en las actas, cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre el primer y segundo lugar, o cuando de plano sea casilla “zapato”, o sea que todos los votos sean en favor de un mismo partido.² El mismo ordenamiento señala más adelante que si la diferencia entre el presunto candidato ganador y el segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual y existe petición expresa, se deberá realizar el recuento de la totalidad de las casillas. Es decir, un supuesto que se conocerá hasta el final de los cómputos. En el absurdo puede llegar a ocurrir que una vez que se identifique al final de la jornada de recuento que la diferencia entre el primero y el segundo es del uno por ciento haya que volver a contar todos los votos. Por eso la conveniencia de conservar los cómputos el miércoles. Es decir, que los autores del voto por voto, casilla por casilla están impulsando un nuevo procedimiento que va a entorpecer la apertura de un mayor número de paquetes.

¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), artículos 310 y 311, *Diario Oficial de la Federación*, 2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

² *Idem*.

En la cadena de brindar certeza a los resultados, una herramienta fundamental ha sido el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Si bien no forma parte del artículo 41 constitucional, se ha dicho que hacer el cómputo desde el domingo haría innecesario el PREP por que los resultados definitivos se irían conociendo a lo largo de la noche del domingo. Desaparecer el PREP restaría certeza a los resultados porque la terminación de los cómputos distritales, con las nuevas reglas propuestas, es incierto.

Tras la elección presidencial de 1988 una de las demandas más fuertes de la oposición fue contar con un sistema de información confiable sobre la evolución preliminar de las preferencias electorales expresadas en las urnas. Con el tiempo dicho sistema ha ido evolucionando e incrementando su confiabilidad, y ha sido ejemplo por seguir para muchos países. Pensar en eliminarlo bajo la falsa premisa del ahorro presupuestal y la duplicidad puede ser uno de los errores más costosos de la reforma propuesta.

La reforma propuesta nos invita a ir a los cómputos distritales con mayor opacidad, con mucha asimetría en la información de que disponen los actores políticos y aún la institución electoral, sin posibilidades de planeación y con causales de apertura que pueden ser confusos. Lo dicho: un despropósito.

1. Financiamiento y fiscalización de gastos de partidos políticos

XVIII. Propuestas inútiles: financiamiento y fiscalización

Arturo SÁNCHEZ GUTIÉRREZ*

SUMARIO: I. *La propuesta*. II. *La indefinición gubernamental*.
III. *Las consecuencias perversas*.

El financiamiento público de los partidos políticos forma parte de un conjunto de prerrogativas que nunca se diseñaron de manera integral y, desde 1996, evolucionaron sin crear un modelo que se hiciera cargo de las verdaderas necesidades financieras de los partidos. Cada cambio obedeció a presiones postelectorales y sociales que no acallaron la crítica a sus montos y formas de distribución. La propuesta de la presidenta Sheinbaum repite los errores y no atiende el objetivo central: que las prerrogativas contribuyan a fortalecer el sistema de partidos en México y evitar que dinero mal habido ingrese a los procesos electorales.

I. LA PROPUESTA

La propuesta de reforma al artículo 41, apartado II, inciso a de la Constitución, modifica la fórmula para calcular la bolsa de recursos que se entregan a los partidos. Actualmente el cálculo se basa en la multiplicación del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el 75% del valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

La propuesta sugiere reducir ese factor al 48.5% de la UMA. Ello significa una reducción real de 25% de la bolsa a repartir, con el consecuente efecto en el gasto de campaña. De esa manera, el presupuesto a los parti-

* Profesor de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey, exconsejero electoral del IFE y del INE. ORCID: 0000-0002-8517-6528.

dos que en 2026 es de 7,368.15 millones de pesos, se habría reducido a 5,525.53 millones de pesos, con la nueva fórmula.**

La iniciativa enviada por la presidenta Sheinbaum no propuso cambio alguno en los siguientes puntos:

- 1) No se modifica el modelo de distribución de la bolsa: 30% igualitario para todos los partidos, 70% proporcional a la votación obtenida en la elección anterior. Esta fórmula se estableció desde la reforma de 1996.
- 2) No se modifica o elimina el financiamiento para actividades específicas de los partidos políticos, como se había propuesto en iniciativas anteriores.
- 3) No se modifica el esquema de financiamiento público para gastos de campaña, establecido desde la reforma de 2008. En año de elección federal, los partidos reciben financiamiento adicional al financiamiento ordinario:
 - a) para una elección presidencial: 50%.
 - b) en caso de elección intermedia: 30%.

La propuesta simplemente reduce en 25% el financiamiento público, sin mayor explicación técnica, diagnóstico de necesidades financieras de los partidos o cálculos precisos de la experiencia de ingresos y gastos partidistas.

II. LA INDEFINICIÓN GUBERNAMENTAL

Desde 2022 el interés del gobierno de reducir el costo de la democracia hace más evidente la falta de un diagnóstico claro, salvo el argumento de la austeridad republicana. La iniciativa de reforma presentada el 28 de abril de 2022 por el presidente López Obrador, eliminaba totalmente el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, y el financiamiento para actividades específicas. En ese

** El Padrón Electoral a julio de 2025 era de 110,191,072 personas y el precio de la UMA era de \$113.14 pesos. Cálculos realizados con base en Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo INE/CG1009/2025*, 18 de agosto de 2025, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/184871>.

esquema, los partidos debían sostenerse con el apoyo de sus militantes y simpatizantes y sólo se otorgaba financiamiento para gastos de campaña. La propuesta no prosperó.

Dos años después, el presidente envió al Congreso, el 5 de febrero de 2024, otra iniciativa, pero sólo reduciendo el factor para hacer el cálculo a 33% de la UMA, además de eliminar financiamiento para actividades específicas de los partidos. La propuesta tampoco prosperó. Tanto en 2022 como en 2024 y en la actual iniciativa, se omite un diagnóstico objetivo de los recursos que requieren los partidos políticos para su operación ordinaria y para gastos de campaña. Bien se podría considerar mayor equidad en la distribución, con austeridad y vida republicana, para los gastos partidistas en rubros como:

- Mantenimiento de la estructura partidista permanente.
- Realización de eventos estatutarios de dirigencia.
- Operación desconcentrada de los partidos en distritos y municipios.
- Gastos operativos de capacitación, generación de ideología, afiliación y vida interna.
- Comunicación política, editorial, digital y en medios electrónicos.
- Actividades de organización electoral, encuestas, selección de candidaturas.
- Gastos reales de campaña para todo tipo de candidaturas.

Antes de la reforma de 1996, el cálculo del financiamiento público se realizaba con base en el análisis que realizaba el IFE sobre el llamado “costo mínimo de campaña”. Sin duda, hoy las condiciones son diferentes, pero un recorte de 25% sin mayor reflexión, deja de lado la importancia de mantener la competitividad electoral y el fortalecimiento del sistema de partidos en su conjunto, sin medidas que fortalezcan su representatividad y confianza del electorado.

Por lo demás, conviene reflexionar sobre el costo de los partidos en la economía nacional. La siguiente tabla muestra el porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación que se destina a los partidos entre 2018 y 2026. Como se puede observar, dicho porcentaje no se ha incrementado, sino que en ocasiones ha disminuido.

<i>Año</i>	<i>Presupuesto partidos</i>	<i>PEF</i>	<i>PP/PEF</i>
2018	\$6,702,973,351.00	\$5,279,667,000,000.00	0.13%
2019	\$4,965,828,351.00	\$5,838,059,700,000.00	0.09%
2020	\$5,239,001,651.00	\$6,107,732,400,000.00	0.09%
2021	\$7,159,491,569.00	\$6,295,736,200,000.00	0.11%
2022	\$5,821,800,704.00	\$7,088,250,300,000.00	0.08%
2023	\$6,233,510,798.00	\$8,299,247,800,000.00	0.07%
2024	\$10,378,059,438.25	\$9,066,045,800,000.00	0.11%
2025	\$7,354,266,504.00	\$9,302,015,800,000.00	0.08%
2026	\$7,737,252,697.00	\$10,193,683,700,000.00	0.07%

FUENTE: Cuadro elaborado con información del Instituto Nacional Electoral (INE) y los presupuestos aprobados por la Cámara de Diputados).

El problema entonces se traslada a la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas de los partidos políticos y crear una adecuada fiscalización de los gastos, para lo cual la propuesta de reforma no avanza mucho.

III. LAS CONSECUENCIAS PERVERSAS

Desde la elección del año 2000 fue evidente que, independientemente del monto del financiamiento público, los partidos y sus candidatos buscan hacerse de recursos por la vía del financiamiento privado que en ocasiones escapan de la legalidad, ocultan fuentes de financiamiento ilícitas y enriquecen la percepción de vinculación con la delincuencia organizada. El objetivo de incrementar el financiamiento público para evitar estos fenómenos nunca se alcanzó. Los casos “Amigos de Fox” y “Pemexgate” son muestra de ello.

No es posible calcular el efecto negativo de la reducción del financiamiento público a los partidos políticos en el posible incremento de prácticas ilegales para que candidatos y partidos se hagan de más recursos. Lo evidente es que, a menores recursos públicos, mayor es la tentación de recurrir a otras fuentes de financiamiento, lo que incrementa la posibilidad de la injerencia del crimen organizado en los procesos electorales. De ahí que una de las mayores omisiones de la propuesta presidencial es no

incluir controles eficientes para regular, fiscalizar y sancionar la obtención y el uso de recursos ilegales.

Al respecto, la propuesta de reforma se limita a añadir, en el artículo 41 de la Constitución, las prohibiciones de financiamiento privado que ya están establecidas en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos. Sin embargo, la propuesta de reforma sí incluye nuevas obligaciones a las instituciones del sistema financiero de reportar al INE, prácticamente todas las operaciones financieras de los partidos, nacionales y locales, precandidatos y candidatos, de manera cotidiana. Sin duda se trata de información de gran valía para la fiscalización de partidos y candidaturas. Con todo, no se propone un sistema integral de fiscalización que permita coordinar este tipo de esfuerzos, que por lo demás, se podrían incluir en la ley, sin reforma constitucional.

Lo que resulta paradójico es la intención de limitar el alcance de la información que pudiera obtener el INE, pues se pretendía incluir en la Constitución un candado para establecer la confidencialidad de la información y su uso exclusivo para la fiscalización, sin que su alcance abarque los registros de candidaturas. En pocas palabras, independientemente de las irregularidades que el INE encontrara, no le sería posible evitar el registro de las candidaturas de quienes violentaran la norma. Es justamente este tipo de limitaciones al alcance de la fiscalización las que habría que eliminar. De por sí el INE enfrenta importantes dificultades por el tamaño de las tareas que debe realizar, al ser responsable de fiscalizar ingresos y gastos de todas las candidaturas, de los tres órdenes de gobierno, en un muy breve espacio de tiempo.

En materia de fiscalización, la iniciativa presidencial no avanza y se suma a reformas legales como la que se realizó al artículo 456, párrafo 1, inciso a, fracción III de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobada en octubre de 2022, con la que incluso sanciones pecuniarias a los partidos perdieron efectividad. Dicha reforma estableció que las sanciones que imponga el INE no podrían implicar reducciones mensuales mayores al 25% de las ministraciones a partidos. Anteriormente las reducciones podían ser hasta el 50%. En suma, no parece que se busque avanzar en esta materia. El problema sigue siendo el mismo: las transacciones ilegales de recursos que pudieran provenir de actividades ilícitas no pasan por el sistema financiero nacional. Lo que se requiere es instrumentos y coordinación para evitar ese tipo de prácticas.

Las propuestas de reforma en estas materias no contemplan a las prerrogativas a partidos de manera integral, reducen su capacidad de competencia, no incentivan a evitar el dinero ilícito en las campañas y mantienen un esquema que favorece a los partidos mayoritarios. En términos de la democratización del sistema de partidos, las propuestas, lejos de fortalecerlo, tienden a perpetuar las limitaciones que se observan hoy en día.

XIX. Fiscalización más complicada, más opaca, menos efectiva

María MARVÁN LABORDE*

La iniciativa de reforma en materia electoral presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum el 4 de marzo de 2026 reconoce, desde la exposición de motivos, que existen actualmente dos riesgos relacionados con el financiamiento de la política: el dinero que proviene de los ilícitos del crimen organizado y el dinero en efectivo que, independientemente de su origen, es difícil de fiscalizar.

Las reglas electorales actuales ponen especial énfasis en la fiscalización de los recursos utilizados por los partidos políticos en sus campañas. A pesar del generoso financiamiento público que reciben los partidos a partir de 1996, nunca ha dejado de haber recursos ilícitos en las campañas. La racionalidad que se encuentra detrás de las normas de fiscalización es garantizar condiciones mínimas de equidad para asegurar la competitividad entre las diversas opciones políticas.

Las disposiciones constitucionales referentes a la fiscalización de los gastos de campaña están en el artículo 41, en los dos últimos párrafos del apartado B. El primero determina que la fiscalización estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE); deja a la legislación secundaria el desarrollo de las atribuciones del Instituto y los órganos técnicos especializados de la estructura del INE, es decir la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). Las últimas dos líneas de este párrafo son especialmente relevantes a la luz de la iniciativa presentada por Sheinbaum, dicen a la letra: “El Consejo General no estará limitado por los

* Investigadora titular B en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Fue consejera general electoral del entonces Instituto Federal Electoral. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

secretos bancario, fiduciario y fiscal y contará con apoyo de las autoridades locales”. En la redacción actual es el INE quién solicita información a los reguladores financieros y no estos quienes tienen la obligación de entregarla.

El siguiente párrafo simplemente establece que esta función del Consejo General es delegable en los Organismos Político Locales Electorales (OPLE) en cuyo caso será el organismo técnico del INE quién pueda vencer a los secretos antes mencionados.

La iniciativa presentada añade cuatro párrafos. El primer párrafo de la propuesta establece lo siguiente:

Los ingresos, egresos y demás operaciones financieras, incluyendo valores, divisas y activos virtuales, así como crédito, seguros y finanzas, la compra venta de bienes y demás activos de los partidos políticos nacionales y locales, de las personas precandidatas o candidatas, incluyendo a las independientes, deberán ser reportados o avisados cotidianamente en exclusivo para fines de fiscalización, por las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero o por las personas que realizan actividades vulnerables, según corresponda, al Instituto Nacional Electoral, a través de los respectivo órganos supervisores, en los términos que establecen las leyes. Los reportes y avisos de operaciones de las personas precandidatas y candidatas solo comprenderán los períodos de campaña.¹

Son las instituciones del sistema financiero y los reguladores bancarios quienes tendrán la obligación de monitorear transacciones de las llamadas actividades vulnerables de acuerdo con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI).² Durante los periodos de campañas políticas, locales o federales, serán los reguladores financieros quienes reporten al INE

¹ 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, Ciudad de México, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.

² La LFPIORPI, comúnmente conocida como Ley Antilavado o Ley para prevenir el lavado de dinero define como actividades vulnerables múltiples acciones de intercambio económico que puedan servir para ocultar dinero que proceda de actividades ilícitas. Las instituciones del ámbito privado tales como bancos, casas de bolsa, notarias, desarrolladoras de bienes inmuebles, comercializadoras de metales preciosos, subastadores de obras de arte y un largo etcétera que está en el artículo 17, tienen la obligación de reportar frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público *la información precisa sobre*

aquellas operaciones financieras sospechosas en las que el *originante* sea un partido político, persona precandidata o candidata. En sentido estricto se invierte el proceso de fiscalización, ya no es la persona candidata o el partido quién reporta sus gastos y estados financieros al INE; son un amplio grupo de instituciones privadas en las que se descarga la obligación de reportar movimientos financieros y transacciones económicas de miles de personas.

El artículo cuarto del régimen transitorio de la iniciativa de reforma propuesta establece que antes del 1o. de agosto de 2026 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá actualizar las reglas y disposiciones de carácter general relacionadas con las actividades vulnerables. Por su parte las instituciones a que se refiere el mencionado artículo 17 deberán empezar a enviar los reportes requeridos a partir del 1o. de septiembre, es decir, antes de que inicien las precampañas.

El párrafo siguiente que se busca adicionar dice: “la información recabada por el Instituto, en términos de los párrafos anteriores, tendrá carácter confidencial y será reservada sólo para su uso en los procedimientos legales de fiscalización y sin alcance que abarque los registros de candidaturas”. La redacción de este artículo hace muy difícil de entender sus alcances. Se habla de *los párrafos anteriores*, en plural, por tanto se entiende que se refieren a todos los párrafos del apartado B que están relacionados con las actividades de fiscalización, es decir, se estará incluyendo toda la información que maneja la UTF entregada por partidos, personas precandidatas y candidatas; la información que el INE solicite a las instituciones pertinentes obligadas a mantener los secretos bancario, fiduciario y fiscal; así como la que las personas morales que realicen actividades vulnerables le entreguen al INE por medio de los reguladores financieros.

Al incluir toda la información anterior, se viola el artículo 6o. constitucional que en la fracción I del apartado A establece que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y

las operaciones con activos virtuales del originante, del receptor y, en su caso, del Beneficiario Controlador, de conformidad con lo que dispongan las reglas de carácter general.

municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.³

Es clara la antinomia constitucional, la misma información no puede ser simultáneamente pública, reservada y confidencial.

Por otra parte es necesario prestar atención a la última frase en la que se establece que los procedimientos legales de fiscalización no tendrán alcance en el registro de candidaturas; es decir, se tendrá que reformar la fracción 3 del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) que establece que aquellas personas precandidatas que no entreguen informes de gastos de precampaña no podrán ser registradas para competir el proceso electoral.⁴ Parecen endurecerse las medidas de fiscalización pero, simultáneamente, se pierde transparencia y se debilitan las sanciones.

El tercer párrafo añadido en la iniciativa dice: “Queda prohibido a los partidos políticos, precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes financiarse u operar con recursos, bienes o servicios provenientes de actividades ilícitas”. Este párrafo, en principio debería ser innecesario por resultar una obviedad, sin embargo preocupa que su inclusión se considere suficiente para lidiar con la penetración del crimen organizado en la política en general y en las campañas políticas en lo particular.

El cuarto párrafo que la iniciativa propone añadir, en lo que a fiscalización se refiere, establece lo siguiente:

Toda aportación privada deberá realizarse por personas físicas mexicanas y, atendiendo a las normas de la debida diligencia e identificación, no podrán hacerse aportaciones en efectivo. Las aportaciones de recursos monetarios deberán realizarse a través del sistema financiero nacional, mediante transferencia electrónica, el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios o instrumentos financieros nominativos; estas aportaciones no son deducibles para efectos fiscales. Las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero nacional deberán

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6o., fracción I, apartado A, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁴ En 2021 Jesús Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón no pudieron registrarse como candidatos a la gubernatura de Guerrero y Michoacán respectivamente por haber sido omisos en la presentación del informe de sus gastos durante la precampaña. La decisión del INE fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF.

reportar para fines de fiscalización estas transacciones al Instituto Nacional Electoral a través de los órganos reguladores en los términos que fije la ley. Las aportaciones en especie serán cuantificadas en moneda nacional y atenderán a que disponga la ley.⁵

La normatividad mexicana, desde 1996, ha establecido severas limitaciones a las aportaciones privadas en favor de los partidos políticos, personas candidatas en cualquier momento. Las reglas de fiscalización han sido insuficientes para frenar y detectar las enormes cantidades de dinero en efectivo utilizado en las campañas. Es un hecho comprobado por el Banco de México que durante este tiempo se incrementa de manera significativa la circulación de dinero en efectivo.

Las restricciones parecen incrementarse con este párrafo, pero convierte a los órganos reguladores del sistema financiero en los directamente responsables de reportar las presuntas irregularidades al INE.

A pesar de que es difícil de dimensionar el alcance que se busca dar a la reforma constitucional porque carecemos de las reformas legales que le acompañarían, podemos concluir que aparentemente se fortalecen las normas de 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. Es particularmente 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. Por último, no sobra mencionar que todas las innovaciones propuestas sobre las reglas relativas a la fiscalización podrían hacerse mediante cambios legales y prescindir de la reforma constitucional.

⁵ Ejecutivo Federal, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman...*, op. cit., disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.

2. Disminución de tiempo en radio y televisión en campañas electorales

XX. La Constitución como retórica

Marco A. ZAVALA ARREDONDO*

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo se presentaba a sí misma como un producto emanado de “los anhelos de las luchas del pueblo”, porque, recalcaba, “[n]unca se había tenido un gobierno verdaderamente democrático en donde la voluntad popular fuera respetada de manera irrestricta”. Las modificaciones —se decía— respondían a la demanda popular de garantizar que la representación política “sea efectiva”, esto es, “que se base en un vínculo real entre la ciudadanía y sus representantes”. Antes de 2018, agregaba, la simulación democrática llevó a un progresivo distanciamiento entre las instituciones, sus representantes y la ciudadanía. Por ello, con la iniciativa se proponía “profundizar los mecanismos de participación ciudadana y representación política”.

El breve recuento de estas frases alambicadas no tiene más propósito que evidenciar su disonancia con varias de las propuestas consideradas en la iniciativa de reforma, porque lejos de procurar el fortalecimiento de la relación política entre gobernantes y gobernados, se tendería a languidecerlo, en beneficio de la camarilla en el gobierno. Para muestra un botón: la modificación de únicamente dos palabras en el inciso a, del apartado A, de la base III, de la Constitución hubiera tenido hondas repercusiones en el modelo de comunicación política que proviene de la reforma constitucional de noviembre de 2007 y que, esa sí, fue producto de las exigencias planteadas por la oposición, particularmente por Andrés Manuel López Obrador, tras perder la elección presidencial un año antes. En aquella reforma se eliminó la posibilidad de que los partidos políticos adquirieran

* Abogado experto y docente en materia electoral. Fue magistrado, presidente de Sala y secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ORCID: 0000-0002-5703-6253.

tiempos en radio y televisión, y, como modelo sustituto, se dispuso de la utilización de los tiempos de los cuales puede disponer el Estado para la difusión de los mensajes partidistas y de sus candidaturas, para cual se estableció que, de manera directa, la administración de esos espacios correspondería a la autoridad electoral.

Esas reglas quedaron detalladas, de manera minuciosa, en el artículo 41 constitucional. La asignación que establece la Constitución para la administración del INE contempla dos supuestos precisos. Por un lado, desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, deben quedar a disposición del INE 48 minutos diarios, distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. El otro supuesto, que corresponde a lo que se conoce como “periodo ordinario”, está referido por el artículo 41, base III, apartado A, en función de un porcentaje: al INE se le debe asignar el 12% del “tiempo total que el Estado disponga en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad”.

La propuesta de la presidenta era en relación con el primer supuesto indicado y consistía en disminuir el tiempo que tendría para administrar el INE desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, es decir, se pretendía pasar de 48 a 35 minutos diarios, lo que hubiera supuesto una disminución de 13 minutos cada día durante ese periodo, que representaba poco más del 27% menos. La reducción significaba que partidos políticos (y consecuentemente sus candidaturas) y autoridades electorales perdieran decenas de miles de mensajes o spots todos los días.

Esta pérdida se acumularía a la que se produjo a partir del 15 de mayo de 2020, en relación con el segundo supuesto, cuando entró en vigor el decreto emitido por el entonces presidente López Obrador, que disminuyó los llamados “tiempos fiscales”, que son aquellos con los cuales las concesionarias de radio y televisión pueden pagar el impuesto que grava el importe total de sus ingresos por la explotación comercial de sus concesiones.¹ Con anterioridad a dicho decreto las concesionarias de radio podían pagar la contribución con 35 minutos diarios de transmisión, en

¹ Sobre el tema, véase: Zavala Arredondo, Marco A. “La inconstitucionalidad del decreto presidencial sobre tiempos fiscales de los medios de comunicación”, *El juego de la Suprema Corte*, Nexos, 19 de mayo de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-inconstitucionalidad-del-decreto-presidencial-sobre-tiempos-fiscales-de-los-medios-de-comunicacion/>. De este texto se retoman un par de ideas centrales, en razón de su evidente aplicabilidad para la iniciativa que se comenta.

tanto que las estaciones de televisión lo podían hacer con 18 minutos diarios. Con la entrada en vigor del decreto, los minutos de transmisión disminuyeron a 21 y 11 minutos, respectivamente, esto es, 14 minutos menos para las concesionarias de radio y 7 para las estaciones de televisión, lo que representó una reducción del 40% aproximadamente.

De tal suerte, de haber prosperado esta modificación al 41 constitucional, en conjunto, los partidos políticos (y las autoridades electorales) tendrían alrededor de una tercera parte menos de los tiempos que tuvieron a su disposición cuando la reforma constitucional de 2007 entró en vigor. Como se lee, una tercera parte menos tiempo para la promoción de candidaturas, para el ejercicio del derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social y para los fines propios de las autoridades electorales. ¿Qué habría hecho el gobierno federal con el tiempo que quedaría disponible tras la reducción que se intentó? ¿Hubiera permitido la comercialización de esos espacios por las concesionarias (algo que seguramente añoran) o se hubieran empleado para difundir propaganda gubernamental en pleno proceso electoral, mediante la invocación de alguno de los supuestos habilitantes?² Desde cualquier óptica que se aprecie, se trataba de una reforma regresiva, que eliminaba los espacios para la comunicación con la ciudadanía y, por tanto, no podía argumentarse, de manera sensata, que se promovía la participación ciudadana, ni la mejoría en la representación política.

Pero no únicamente eso. La reducción pretendida no sólo encarecía los tiempos en radio y televisión, sino que este fenómeno se agravaba por un elemento no considerado en la iniciativa de reformas: el aumento del elenco de sujetos con pretensiones de acceder al aprovechamiento de los mismos, porque a partir de que fue adoptado el modelo de comunicación política en 2007, se han sumado a las autoridades electorales, los partidos políticos y sus candidaturas, las candidaturas independientes y las candidaturas para integrar los órganos de los poderes judiciales federal y estatales.

Efectivamente, por paradójico que parezca, el fracaso de la reforma constitucional igualmente revela la pérdida de una oportunidad para realizar las adecuaciones necesarias para, digámoslo así, regularizar las inconsistencias que actualmente se mantienen. Me explico.

² Agradezco a Patricio Ballados Villagomez haberme llamado la atención en este aspecto.

Como es sabido, el 9 de julio de 2012 se reformó la Constitución en su artículo 35 para reconocer el derecho ciudadano a ser votado sin tener que ser postulado por un partido político, que durante los años previos motivó decenas de juicios y recursos ante los tribunales electorales. Empero, dicho reconocimiento no resolvió toda la problemática posible con motivo de su incorporación en la lucha electoral.

Por ejemplo, en aquella ocasión nada se dijo cómo encajaría la promoción de estas candidaturas a través de la radio y televisión, especialmente tras la reforma de noviembre de 2007, que concentró la difusión a través de un esquema rígido, preciso y minucioso, como se ha indicado. Fue hasta la reforma constitucional del 12 de febrero de 2014, en que se reformó el artículo 41 para prever que en la distribución de estos tiempos también participarían, en su caso, las candidaturas independientes.³

Algo similar ocurrió con la reforma constitucional del 15 de septiembre de 2024, que modificó de manera trascendente las reglas de designación y operación de los órganos de los poderes judiciales federal y locales. Ahora se elegirían por el voto popular las personas titulares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del propio Tribunal Electoral, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, así como del Tribunal de Disciplina Judicial, de nueva creación.

En esta reforma se contempló lo siguiente en el artículo 97 constitucional: “Las personas candidatas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que señale la ley y determine el Instituto Nacional Electoral”. Empero, en las reformas realizadas en octubre de 2024 a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, nada se dijo al respecto, dejando en la autoridad electoral federal la responsabilidad de lidiar con los distintos intereses en juego.

En su oportunidad,⁴ el Consejo General del INE fijó el modelo de distribución a partir de la identificación de tres escenarios (elección ju-

³ De manera específica, se estableció que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuiría entre los mismos conforme a lo siguiente: el 70% sería distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30% restante sería dividido en partes iguales, de las cuales —se añadió—, hasta una de ellas podría ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

⁴ Inicialmente, el 13 de enero de 2025, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG04/25 aprobó los criterios de distribución de tiempos en radio y televisión

dicial federal, elecciones locales concurrentes con elección extraordinaria judicial local —19— y entidades con sólo elección judicial), partiendo de la premisa de que, al tratarse de un proceso electoral federal el relacionado con la renovación de las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación, correspondía al Instituto la administración de los 48 minutos de tiempos oficiales.

La Sala Superior revocó la decisión⁵ porque coincidió con lo planteado por los recurrentes: no existe una base normativa que, en forma explícita, autorice la utilización en este proceso electoral extraordinario para renovar al Poder Judicial federal, del régimen previsto para las elecciones con participación de partidos políticos, en las cuales el INE puede administrar los 48 minutos que corresponden a los tiempos oficiales del Estado. La solución que acabó tomando la Sala Superior para salir del entuerto es cuestionable, como lo sería cualquier otra solución posible, por la sencilla razón que en la reforma constitucional de septiembre de 2024 no se quiso abordar esa temática para reformar el artículo 41 constitucional en este ámbito.

Una nueva iniciativa de reforma, llamémosle plan B o 2B, no solucionaría la problemática, porque es indispensable, en mi concepto, considerar a las elecciones judiciales en el texto del apartado A de la base III del artículo 41 constitucional.

La representación política no se da en el vacío, sino que es indispensable generar condiciones para su realización, como lo establece nuestra Constitución, en el marco de una democracia representativa. En nuestro texto normativo superior se refrendó el derecho de los partidos políticos para hacer uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social, así como el de las candidaturas independientes para tener acceso a esta prerrogativa durante las campañas electorales. El ordenamiento jurídico mexicano regula el acceso a la radio y a la televisión desde 1973 y, a partir

para el proceso electoral federal extraordinario para renovar órganos del Poder Judicial de la Federación. El 12 de febrero siguiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo, a fin de que, con la participación de los partidos políticos nacionales y previa consulta a la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión sobre la propuesta existente, emitiera uno nuevo. En acatamiento, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG188/2025, en el que, básicamente, mantuvo su propuesta original.

⁵ Sentencia emitida el 19 de marzo de 2025, en los expedientes SUP-RAP-32/2025 y acumulados. Unanimidad de votos, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

de 1977, se hace directamente en la Constitución, como reconocimiento de su importancia para producir una opinión pública informada, presupuesto indispensable para el funcionamiento del régimen democrático.

La prerrogativa de los partidos políticos a acceder en todo momento a los tiempos del Estado en radio y televisión, junto con el resto de las no pocas disposiciones que la Constitución dedica a estas organizaciones ciudadanas fijan, ante todo, la responsabilidad del Estado en materia de partidos como presupuesto para el funcionamiento de la democracia y establecen las bases de articulación de la contienda partidista, indispensables para que la competencia permanezca estable y no se produzcan distorsiones.⁶ No está en juego solamente el alcance de una prerrogativa de los partidos políticos, sino, en realidad, el de la colectividad en su conjunto, porque el acceso a la radio y televisión tiene como propósito garantizar una participación libre y equitativa de las distintas opciones políticas e ideológicas, en tanto elemento integrante del derecho ciudadano a ser informado. Como dice Villaverde Menéndez: “el tipo de información que circula en ese ámbito público y que es generada en el proceso de comunicación que lo encarna será lo que determine el modo de participar en la toma de decisiones colectivas”.⁷

Por lo expuesto, la disminución de tiempos para garantizar la comunicación política de los partidos con el electorado era contraria a la pretensión que se dice buscar, de “[a]mpliar la participación ciudadana en los asuntos públicos”, porque es imposible procurar esa participación si se cierran las fuentes de información a disposición de la ciudadanía para que se formen una opinión propia y, a partir de ello, colaboren en la formación de la opinión pública.

La iniciativa carece, en consecuencia, de verdadero talante constitucional y se limita a la mera retórica.

⁶ Morlok, Martín, *Escritos de derecho de partidos*, trad. esp. de Jorge Alguacil González-Auriolas *et al.*, Madrid, Marcial Pons, Fundación Concordia y Cultura, Centro de Estudios de Partidos UNED, 2018, pp. 130 y ss.

⁷ Villaverde Menéndez, Ignacio, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 22.

3. Inteligencia artificial en propaganda electoral

XXI. Regulación de la inteligencia artificial y libertad de expresión en procesos electorales: desafíos constitucionales de la iniciativa de reforma electoral en México

María del Carmen ALANIS FIGUEROA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La transformación digital del ecosistema informativo ha modificado profundamente las condiciones en las que se desarrolla el debate público en las democracias contemporáneas. Las redes sociales y las plataformas digitales se han convertido en espacios centrales para la circulación de información política, la movilización electoral y la confrontación de narrativas entre actores políticos, medios de comunicación y ciudadanía. En este nuevo entorno, caracterizado por la velocidad de difusión de los contenidos y por la multiplicidad de emisores, la deliberación pública se produce en un contexto de creciente complejidad tecnológica.

En los últimos años, el desarrollo de herramientas de inteligencia artificial capaces de generar contenidos sintéticos ha introducido nuevos desafíos para la integridad del debate democrático. La posibilidad de producir imágenes, audios o videos manipulados con altos niveles de realismo plantea interrogantes relevantes sobre la autenticidad de la información que circula en los procesos electorales y sobre la capacidad de las instituciones democráticas para preservar condiciones adecuadas de competencia política.

Frente a estos riesgos, distintos países han comenzado a explorar mecanismos regulatorios orientados a identificar o limitar la circulación de

* Consultora internacional. Expresidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

contenidos manipulados mediante inteligencia artificial. En México, este debate adquirió especial relevancia a partir de la iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral recientemente presentada (2026),¹ que propone establecer obligaciones para identificar contenidos relacionados con procesos electorales que hayan sido generados o modificados mediante inteligencia artificial.

Sin embargo, la regulación del discurso político en entornos digitales plantea tensiones constitucionales significativas.²

Por un lado, existe un interés legítimo del Estado en proteger la integridad informativa del proceso electoral frente a fenómenos de manipulación tecnológica o desinformación. Por otro, la libertad de expresión, particularmente el discurso político, constituye uno de los pilares estructurales del constitucionalismo democrático y goza de una protección tanto en el derecho constitucional como en el derecho internacional de los derechos humanos.

El presente texto, sostiene que la regulación constitucional propuesta en México 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 sobre el pluralismo democrático.³

1. *Libertad de expresión y discurso político en el constitucionalismo democrático*

La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos normativos esenciales de las democracias constitucionales contemporáneas. En

¹ Texto de la iniciativa: “Artículo 41. III. Apartado C. ... Todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología, deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley. Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables.

² Balkin, Jack M., “Free Speech in the Algorithmic Society”, *UC Davis Law Review*, vol. 51, 2018.

³ Sunstein, Cass R, *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2017.

el sistema jurídico mexicano este derecho se encuentra reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra reforzado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión posee una doble dimensión: una dimensión individual y una dimensión social. La primera protege el derecho de cada persona a expresar ideas y opiniones; la segunda protege el derecho de la sociedad a recibir información y a participar en el debate público.

En el ámbito electoral, esta dimensión colectiva adquiere una importancia particular. El debate público sobre asuntos de interés general, la crítica a las autoridades y el escrutinio ciudadano sobre el ejercicio del poder constituyen condiciones indispensables para la formación libre e informada de la voluntad política del electorado.⁴

Por esta razón, el sistema interamericano ha sostenido reiteradamente que el discurso político y el debate sobre asuntos públicos gozan de una protección reforzada.⁵

2. *Ecosistema digital y desinformación electoral*

La digitalización del espacio público ha modificado profundamente las dinámicas de producción y circulación de información política. Las redes sociales han democratizado el acceso a la comunicación pública, permitiendo que actores políticos, medios de comunicación y ciudadanía participen de manera directa en el debate público.

Sin embargo, este mismo entorno ha facilitado la proliferación de fenómenos de desinformación electoral. A diferencia de los modelos tradicionales de comunicación política, el ecosistema digital permite la rápida circulación de contenidos falsos o engañosos que pueden alcanzar a grandes audiencias en muy poco tiempo.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel *vs.* Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 13 de noviembre de 1985.

Uno de los desarrollos tecnológicos más relevantes en este ámbito es la utilización de inteligencia artificial para generar contenidos audiovisuales manipulados, conocidos como *deep fakes*.⁶

México ha enfrentado episodios de este tipo en diversos procesos electorales. Durante el proceso electoral federal de 2018 circularon ampliamente mensajes falsos que involucraban la organización de las elecciones. Un ejemplo de esto fueron aquellos que afirmaban que ciertas credenciales para votar no serían válidas o que determinadas casillas no serían instaladas.

Frente a este fenómeno, el Instituto Nacional Electoral impulsó estrategias institucionales orientadas a contrarrestar la desinformación mediante la difusión de información revisada y confirmada por la autoridad. Entre estas iniciativas destacó el proyecto *Verificado 2018*,⁷ un esfuerzo colaborativo para desmentir información falsa relacionada con el proceso electoral.

3. *Integridad electoral en la era digital: el marco doctrinal internacional*

La relación entre democracia, tecnología digital y desinformación electoral ha sido objeto de análisis por parte de diversos organismos internacionales. Entre los trabajos más influyentes en este ámbito destaca el desarrollado por la Fundación Kofi Annan por medio de su iniciativa sobre integridad electoral.

El *Informe de la Comisión sobre Elecciones y Democracia en la Era Digital*⁸ advierte que la integridad de los procesos electorales contemporáneos depende no sólo del funcionamiento de las instituciones electorales, sino también de la integridad del ecosistema informativo en el que se desarrolla el debate público.

El informe identifica diversos riesgos emergentes para la democracia digital: campañas coordinadas de desinformación, amplificación artificial

⁶ Chesney, Robert y Citron, Danielle Keats, "Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy and National Security", *California Law Review*, vol. 107, núm. 6, 2019.

⁷ Proyecto Verificado 2018, iniciativa colaborativa de verificación durante el proceso electoral federal de 2018.

⁸ Kofi Annan Foundation, *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age*, Ginebra, 2018.

mediante *bots* y manipulación de contenidos mediante inteligencia artificial.

Sin embargo, el propio informe advierte que las respuestas regulatorias frente a estos fenómenos deben diseñarse cuidadosamente para evitar efectos adversos sobre la libertad de expresión.

4. *La iniciativa de reforma constitucional mexicana*

La iniciativa de reforma constitucional enviada por la titular del Ejecutivo en el mes de marzo, propone que los contenidos relacionados con procesos electorales que hayan sido modificados mediante inteligencia artificial sean identificados mediante etiquetas.

Asimismo, plantea que las concesionarias de radio y televisión y las plataformas digitales deberán identificar y advertir sobre contenidos no etiquetados.

Aunque el objetivo de proteger la integridad informativa del proceso electoral puede considerarse legítimo, la constitucionalización de este tipo de medidas plantea interrogantes importantes.

Uno de los problemas más relevantes consiste en trasladar a las plataformas digitales funciones de supervisión sobre la circulación del discurso político. En la literatura jurídica este fenómeno se asocia con el riesgo de *over-removal*,⁹ es decir, la eliminación excesiva de contenidos políticos para evitar responsabilidades legales.

5. *El papel del INE y del Tribunal Electoral*

En el diseño institucional del sistema electoral mexicano, el Instituto Nacional Electoral constituye la autoridad administrativa encargada de aplicar en primera instancia las normas que regulan la propaganda política.

Las decisiones adoptadas por el Instituto pueden ser posteriormente revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ór-

⁹ Keller, Daphne, *Internet Platforms and the Problem of Over-Removal*, Stanford Law School, 2021.

gano jurisdiccional encargado de garantizar la protección de los derechos político-electorales.

En este contexto, el Tribunal Electoral tiene la responsabilidad de ejercer control de constitucionalidad y control de convencionalidad respecto de las medidas adoptadas por la autoridad administrativa electoral.

6. Control de convencionalidad y riesgos para el debate democrático

El control de convencionalidad implica que los tribunales nacionales deben interpretar las normas internas de manera compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

En el contexto de la regulación del discurso político digital, este control adquiere una relevancia particular. Las medidas destinadas a combatir la desinformación electoral deben ser compatibles con los estándares interamericanos que protegen el debate político.

El riesgo central consiste en que las regulaciones diseñadas para combatir la desinformación puedan terminar afectando la circulación de expresiones críticas o controversiales que forman parte del debate democrático legítimo.

Desde esta perspectiva, el desafío constitucional que plantea la regulación de contenidos generados mediante inteligencia artificial no puede analizarse únicamente como un problema tecnológico. En realidad, se trata de una cuestión profundamente vinculada con la arquitectura institucional de la democracia y con las garantías que protegen el debate político.

En contextos de polarización política o de debilitamiento institucional, las regulaciones sobre desinformación pueden convertirse en instrumentos particularmente sensibles. La posibilidad de que autoridades administrativas o plataformas digitales limiten la circulación de determinados contenidos bajo el argumento de combatir información falsa plantea riesgos evidentes para el pluralismo democrático.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano vs. Chile, sentencia del 26 de septiembre de 2006.

II. CONCLUSIÓN

Las tecnologías de inteligencia artificial plantean desafíos reales para la integridad de los procesos electorales y para la autenticidad del debate público.

Sin embargo, las respuestas regulatorias frente a estos desafíos deben diseñarse cuidadosamente para evitar restricciones indebidas al debate político.

La protección de la integridad electoral no puede construirse a costa del debilitamiento de la libertad de expresión. 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.

XXII. Inteligencia artificial, propaganda electoral y libertad de expresión: problemas constitucionales de la propuesta de reforma electoral

Sergio LÓPEZ AYLLÓN*
Pedro SALAZAR UGARTE**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El discurso político como núcleo de la libertad de expresión*. III. *La responsabilidad impuesta a plataformas y medios*. IV. *El problema técnico de identificar contenidos generados con IA*. V. *Una regulación conceptualmente incompleta*. VI. *Una secuencia imposible*. VII. *El prejuicio regulatorio frente a la inteligencia artificial*. VIII. *Conclusión*.

135

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum introduce un régimen de etiquetado obligatorio para todos los contenidos electorales modificados mediante inteligencia artificial o cualquier otra tecnología. Este régimen plantea un conjunto de problemas importantes, tanto desde la perspectiva constitucional como de carácter operativo. El texto propuesto, que sería un nuevo párrafo que se adiciona a la parte final del apartado C del artículo 41 constitucional que regula la propaganda política, establecería que:

Todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología, deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0003-1204-4898.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9562-5043.

en los términos que establezca la ley. Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables.

La exposición de motivos del proyecto de Decreto de reforma omite justificar la medida. Por su parte, el Proyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Reforma Político-Electoral del Senado de la República señala que el propósito es combatir “la manipulación informativa a través de tecnologías como la inteligencia artificial”.¹ Más adelante señala que diversos organismos internacionales han advertido que estas tecnologías pueden ser “utilizadas para alterar o manipular contenidos informativos durante procesos electorales”² lo que justificaría la “regulación del uso de la inteligencia artificial en la comunicación política”.³

Sin duda, este escueto diagnóstico refleja preocupaciones legítimas. En distintos países se ha abierto un debate similar sobre el impacto de los llamados *deepfakes* y de la propaganda política sintética en los procesos electorales.⁴ Lamentablemente, la manera en que la iniciativa plantea esta regulación presenta problemas normativos, constitucionales y técnicos significativos.

En efecto, existe un consenso muy amplio que la libertad de expresión ocupa una posición estructural en las democracias constitucionales, pues constituye “la matriz indispensable de casi todas las demás libertades”.⁵ En consecuencia, cualquier restricción que incida en el debate público

¹ Cámara de Diputados LXVI Legislatura, Proyecto de dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de reforma política electoral por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia electoral, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, p. 41, disponible en: <https://www.brujula.news/wp-content/uploads/2026/03/Proyecto-Dictamen-CU-Reforma-Electoral-1.pdf>.

² *Ibidem*, p. 70.

³ *Idem*.

⁴ Por ejemplo, China, India y Singapur. En los Estados Unidos algunos estados como Texas, California, Nueva York e Illinois han emitido regulación al respecto. La Unión Europea ha establecido obligaciones de transparencia relevantes en el *AI Act*.

⁵ Barendt, Eric, “Freedom of Expression”, en Rosenfeld, Michel y Sajó, Andrés (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 891-908.

exige una justificación reforzada y un diseño que genere las menores restricciones posibles. Este no es el caso de la reforma que analizamos. A continuación exponemos los argumentos.

II. EL DISCURSO POLÍTICO COMO NÚCLEO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En el sistema interamericano, la Corte Interamericana ha señalado reiteradamente que la libertad de expresión tiene una relación estrecha, indisoluble y fundamental con la democracia,⁶ en tanto permite el debate público necesario para el gobierno colectivo.⁷

Esta función es particularmente intensa en el ámbito del debate político. La jurisprudencia constitucional comparada coincide en que la expresión política debe recibir el nivel más alto de protección, dado que constituye la condición de posibilidad de un gobierno democrático. Esto implica que las restricciones al discurso político deben analizarse con el estándar más estricto de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Junto con lo anterior, se debe considerar que el artículo 13.3 de la Convención Americana prohíbe explícitamente las restricciones indirectas a la libertad de expresión, incluidas aquellas que se ejercen mediante controles sobre los medios de comunicación o las infraestructuras de difusión.

III. LA RESPONSABILIDAD IMPUESTA A PLATAFORMAS Y MEDIOS

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.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Relatoría Especial para la Libertad, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Washington, OEA, 2010. Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Relatoría Especial para la Libertad.

⁷ Álvarez Ugarte, Ramiro, “Freedom of Expression and Populist Politics”, en Hubner Mendes, Conrado, Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastian (eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pp. 598-616.

Este enfoque implica delegar en los agentes privados funciones de control del discurso público, cuando esta obligación debe recaer fundamentalmente en la autoridad. La literatura comparada advierte que este tipo de mecanismos puede derivar en censura privada o remoción excesiva de contenidos, pues los intermediarios (concesionarios de radio y TV y plataformas) tienden a eliminar aquéllos potencialmente problemáticos para evitar responsabilidades legales, lo que genera efectos de *overblocking* o bloqueo excesivo.⁸

El problema es más serio respecto a las plataformas. Un principio central en la arquitectura jurídica de Internet es la no responsabilidad o responsabilidad limitada de los intermediarios digitales por los contenidos generados por terceros. Este principio, desarrollado originalmente en el derecho comparado para preservar la apertura del ecosistema digital, parte de la premisa de que las plataformas que alojan o transmiten información —redes sociales, servicios de alojamiento o motores de búsqueda— no actúan como editoras del contenido producido por sus usuarios. En consecuencia, no pueden ser consideradas responsables de manera automática por su difusión, salvo en supuestos específicos en los que, una vez notificadas de la ilicitud del contenido, omitan retirarlo o actuar diligentemente.⁹

Las plataformas han desarrollado códigos, criterios y mecanismos de moderación, que han sido objeto de amplios debates, pero no se les ha exigido una responsabilidad directa sobre los contenidos que difunden sus usuarios.¹⁰

⁸ Benedek, Wolfgang y Kettemann, Mathias C., *Freedom of Expression and the Internet*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, 2020.

⁹ Este modelo fue consolidado en la legislación estadounidense mediante la sección 230 del *Communications Decency Act* de 1996, que establece que ningún proveedor o usuario de un servicio informático interactivo será tratado como el editor o autor de información proporcionada por otro proveedor de contenido. En Europa, un principio similar fue adoptado en la Directiva sobre comercio electrónico de 2000 y posteriormente reiterado por el *Digital Services Act*, que mantiene el modelo de responsabilidad condicionada y rechaza la imposición de obligaciones generales de monitoreo de contenidos. La lógica subyacente es que exigir a los intermediarios una supervisión previa del flujo informativo equivaldría, en la práctica, a instaurar formas de censura privada preventiva y generaría incentivos para la sobre-remoción de contenidos, con efectos negativos sobre la libertad de expresión y el pluralismo informativo.

¹⁰ López Noriega, Saúl, *El futuro de la libertad de expresión. Internet, plataformas y algoritmos*, México, Grano de Sal, 2023.

Existen tres riesgos identificables derivados de la propuesta que analizamos:

- 1) El riesgo de restricciones indirectas, pues cuando el Estado utiliza intermediarios para controlar el flujo de información, puede generar restricciones indirectas incompatibles con la libertad de expresión. Imponer a plataformas y concesionarios la obligación de detectar contenido manipulado mediante IA puede funcionar como un mecanismo de filtrado previo, incompatible con ese principio.
- 2) Incentivos a la censura preventiva. Al enfrentar posibles sanciones, los intermediarios tenderán a eliminar cualquier contenido sospechoso. Esto genera incentivos estructurales para la censura preventiva. Como advierte la literatura sobre intermediarios digitales, cuando las plataformas enfrentan responsabilidad por contenido de terceros, suelen adoptar estrategias de moderación excesiva para minimizar riesgos regulatorios. El resultado puede ser un empobrecimiento del debate público, especialmente durante los procesos electorales, cuando resulta más necesario.
- 3) Distorsión del sistema de responsabilidades. La iniciativa asigna responsabilidades a intermediarios, pero no a los actores políticos que eventualmente generen propaganda manipulada mediante IA. Desde el punto de vista normativo, esta distribución es problemática: quienes producen la propaganda deberían ser los primeros responsables de su veracidad y transparencia. La ausencia de esta responsabilidad directa genera un esquema regulatorio asimétrico e ineficaz.

IV. EL PROBLEMA TÉCNICO DE IDENTIFICAR CONTENIDOS GENERADOS CON IA

Un segundo problema central es la premisa tecnológica sobre la que descansa la norma. La iniciativa asume que es posible identificar con certeza los contenidos generados o manipulados mediante inteligencia artificial. Sin embargo, esta premisa es discutible.

Los sistemas actuales de detección de contenido sintético presentan tasas significativas de error. Además, los modelos generativos evolucionan

rápidamente, lo que dificulta la creación de herramientas confiables de identificación.

En consecuencia, exigir a plataformas y medios que identifiquen contenidos generados con IA supone imponerles una obligación técnica muy difícil o incluso imposible de cumplir.

Este problema puede generar dos efectos indeseables: la responsabilidad por fallas inevitables, debido a la imposibilidad técnica de detectar ciertos contenidos o bien caer en un problema de censura excesiva, al eliminar contenidos legítimos ante la duda.

V. UNA REGULACIÓN CONCEPTUALMENTE INCOMPLETA

La iniciativa también presenta un problema conceptual relevante. El texto obliga a etiquetar contenidos “modificados o alterados mediante inteligencia artificial”, pero no incluye contenidos generados completamente por IA.

Esta distinción carece de sentido tanto desde el punto de vista tecnológico como normativo. En efecto, gran parte de la propaganda potencialmente engañosa puede consistir en contenidos enteramente generados por IA (por ejemplo, discursos sintéticos o imágenes ficticias), que quedarían fuera del supuesto normativo.

El resultado es una regulación que no cubre muchos de los riesgos que pretende evitar, pero sí genera cargas regulatorias importantes para intermediarios. Por otro lado, los conceptos de “modificación” o “alteración” son vahos y elásticos, ¿editar un mensaje equivale a modificarlo?, ¿qué significa en términos de contenidos una alteración?

VI. UNA SECUENCIA IMPOSIBLE

La propuesta tiene un problema de secuencia que genera un resultado imposible. En efecto, por un lado establece que los concesionarios de radio y televisión y las plataformas deben “identificar” y “evitar” la difusión de contenido no etiquetado. Evitar supone un mandato claro: no deben transmitir o difundir contenidos que no estén etiquetados cuando éstos hayan sido modificados o alterados con IA o con “cualquier otra

tecnología”. Al mismo tiempo, los obliga a “advertir sobre el contenido no etiquetado”. La falta de sentido es obvia, no puedo “advertir” sobre un contenido que no pueden “difundir”.

VII. EL PREJUICIO REGULATORIO FRENTE A LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Finalmente, la propuesta parte de una visión simplificada de la inteligencia artificial —no siquiera diferencia los diferentes tipos de IA existentes— y le añade además un enunciado —“y cualquier otra tecnología”— de tal generalidad que todo puede caber.

La tecnología no es intrínsecamente engañosa ni incompatible con el debate democrático. Como ocurre con cualquier herramienta de comunicación, su impacto depende de cómo se utilice. Timothy Garton Ash ha advertido que el desafío contemporáneo no consiste en restringir la comunicación tecnológica, sino en crear marcos normativos que permitan más y mejor libertad de expresión en un entorno digital global.¹¹

Regular desde el prejuicio tecnológico puede conducir a soluciones normativas ineficaces o contraproducentes.

VIII. CONCLUSIÓN

La propuesta analizada tiene severos problemas desde su concepción hasta su implementación. En efecto:

- 1) Impone responsabilidades indebidas a plataformas y concesionarios.
- 2) Genera riesgos de censura indirecta y sobre-remoción de contenidos.
- 3) Parte de una premisa técnica discutible sobre la detección de contenido generado con IA.
- 4) Omite atribuir responsabilidades directas a partidos y candidatos.
- 5) Diseña una regulación conceptualmente incompleta.

¹¹ Ash, Timothy Garton, *Free Speech. Ten principles for a Connected World*, New Haven-Londres, Yale University Press, 2016.

La defensa de la integridad del debate electoral frente a la desinformación es un objetivo legítimo. Sin embargo, las medidas deben ser compatibles con la libertad de expresión y con la arquitectura del ecosistema digital.

Una regulación constitucionalmente adecuada debería centrarse en la transparencia de los actores políticos, responsabilidades directas de quienes producen propaganda indebida y mecanismos de verificación pública, evitando trasladar funciones de control del discurso a intermediarios privados. De lo contrario, el remedio regulatorio puede resultar más dañino que el problema que pretende resolver.

4. Limitaciones y garantías frente a intromisiones de servidores públicos

XXIII. Análisis y propuesta sobre la adición al artículo 134 de la CPEUM por su proyección en el proceso de revocación de mandato presidencial y elección partidista de candidatos presidenciales

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo propone añadir un último párrafo al artículo 134 concerniente con la integridad del ejercicio del gasto público, en los siguientes términos: “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”. Ello incluye desde luego a la presidenta de la República, que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria del citado artículo 134, define en su artículo 4 como uno de los “ejecutores de gasto”. La iniciativa de reforma constitucional no indica cómo se habrá de garantizar que la presidenta de la República efectivamente se conduzca en la ejecución del gasto público bajo los principios de imparcialidad y neutralidad, en el proceso de revocación de mandato contemplado en el artículo 35, fracción IX de la CPEUM, en la que ella misma sería la protagonista.

La adición constitucional propuesta por la doctora Sheinbaum Pardo tampoco incluye una garantía para asegurar que, durante el proceso de selección del precandidato a la presidencia de la República de su partido político, la titular del Poder Ejecutivo se conduzca imparcialmente en el ejercicio del gasto público federal; o para impedir que influya en

* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca (España). Ha realizado estancias de investigación y estudios avanzados en federalismo y derecho constitucional estatal en distintas universidades norteamericanas, así como en Suiza. ORCID: 0009-0004-4270-8194.

los resultados de selección de candidatos de otros partidos políticos a la Presidencia de la República, o a las gubernaturas de los estados (o de los jueces del Poder Judicial de la Federación). Ello significa que las garantías de cumplimiento de imparcialidad y neutralidad del gasto público federal seguirían siendo las contempladas en las leyes de la materia presupuestal y de control vigentes. ¿Son suficientes las garantías existentes para asegurar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo de manera imparcial y políticamente neutral de la actual presidenta de la República, como propone la adición al artículo 134 de la CPEUM? ¿Son efectivas para inhibir el uso clientelar de los programas sociales contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026? No, no lo son, como aquí se explica.

Los programas sociales que contempla el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2026 deben preservarse. Los efectos positivos de los programas sociales y del aumento del salario mínimo sobre la calidad de vida de las personas ya ha sido medido por el INEGI.¹ Esto es una buena noticia también desde otra perspectiva: la democracia para mantenerse en el tiempo debe tener una base social que, por sus resultados, consciente y consistentemente se sostenga por los miembros que integran la comunidad política. La observación sobre la garantía social del autogobierno no es nueva, proviene del régimen democrático ateniense de hace veintiséis siglos. En éste ya se advertía que la democracia no puede sobrevivir sin la provisión de satisfactores vitales esenciales para todos.² La observación sigue siendo válida para la democracia de hoy como apuntan científicos sociales de nuestros días. Sobre este entendido presento el problema jurídico con el que topa la iniciativa de adición al artículo 134 constitucional en cuanto al gasto imparcial en programas sociales, y la solución al problema.

Problema. Los programas sociales se introdujeron durante los gobiernos del PRI. Adquirieron el perfil conceptual que actualmente tienen en la legislación presupuestal y presupuestos de egresos hacia el último cuarto

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2024 (ENIGH)*. *Presentación de resultados*, México, INEGI, julio de 2025, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2024/doc/enigh_2024_ns_presentacion_resultados.pdf.

² Jaeger, Werner, *Paideia. Los ideales de la cultura griega* (traducción del alemán Joaquín Xirau y Wenceslao Roces), México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

del siglo XX, por efecto de la reforma administrativa impulsada por los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid, así como por la concepción del Programa Nacional de Solidaridad del presidente Carlos Salinas de Gortari. En adición a la procuración del bienestar de las personas, mediante los programas sociales el PRI creó una ilegítima red clientelar para el partido en el gobierno, pues se condicionaba los beneficios al apoyo partidista. A tal efecto los programas sociales fueron regulados con enorme laxitud en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*DOF* del 31/12/1976) promulgada por el presidente José López Portillo, y en su reglamento según lo dispuesto en el artículo 3 transitorio del decreto. La citada Ley no preveía garantía parlamentaria para su debido cumplimiento, ni garantía jurisdiccional para protección de los beneficiarios. Dicha Ley fue abrogada por la actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada por el presidente Vicente Fox Quesada en 2006, que, en los artículos 75, 76 y 77, establecen los requisitos que deben incluirse en las reglas de operación de los programas sociales. Esto en términos similares de amplia discrecionalidad concedidos al Poder Ejecutivo en la Ley que abrogaba, y sin garantías parlamentarias y jurisdiccionales. Los preceptos indicados señalan:

- Las reglas de operación no son obligatorias para la regulación de todos los programas sociales, sino sólo de aquellos programas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere necesarios.
- Las reglas de operación deben ser emitidas por los titulares de las secretarías de la administración pública federal con fundamento en la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.
- Las reglas de operación requieren la aprobación técnica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria del Poder Ejecutivo.
- Las reglas de operación se caracterizan por el uso de tiempo futuro condicional en la conjugación de los verbos que imponen un deber al secretario del ramo. El control sobre su cumplimiento en tiempo real es intra-orgánico, se atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno del Poder Ejecutivo Federal; y *ex post* inter-orgánico

por la Cámara de Diputados por medio de la Auditoría Superior de la Federación la cual, a partir de los dos años de ejecución del programa social, puede emitir recomendaciones sobre las reglas de operación aplicadas.

- En ejercicio del margen de discrecionalidad dispuesto por el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, el artículo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026 indica el contenido de las reglas de operación para los programas sociales listados en el anexo 25 (DOF del 21/11/2025).³

Solución. Se puede incorporar en México, mediante reforma legal, la fórmula del sistema presidencial de los Estados Unidos de América para el control parlamentario de la potestad reglamentaria del presidente de la República y de los titulares de las agencias administrativas del Poder Ejecutivo. Esta fórmula se encuentra en la *Congressional Review Act of Agency Rulemaking*⁴ (Ley de Revisión Congresual de los Reglamentos de las Agencias Administrativas). Consiste en que los reglamentos del Poder Ejecutivo, *antes* de entrar en vigor, se remiten a la comisión competente, respectivamente, de la Cámara de Diputados y del Senado para que allí analicen si el reglamento cumple con la intención del Poder Legislativo, y de ser el caso se apruebe su publicación y entrada en vigor o se niegue. Es un control previo y abstracto de legalidad administrativa a cargo del Congreso estadounidense que, de adaptarse en México para la revisión previa de las reglas de operación de todos los programas sociales, puede reducir sustancialmente las facilidades para manipular con fines electorales los programas sociales.

En adición ha de asegurarse que los funcionarios que en ventanilla gestionan programas sociales que importan beneficios en especie o dinero de personas físicas, especialmente los de la Secretaría de Bienestar, efectivamente sean seleccionados mediante un esquema de mérito profesional como dispone la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Adminis-

³ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5773717&fecha=21/11/2025.

⁴ Carey, Maeve P. y Chistopher Davis, *Congressional Review Act (CRE): Frequently Asked Questions* (Report R43992), Washington, *US Congress Congressional Research Service*, 2011, <https://www.congress.gov/crs-product/R43992>.

tración Pública Federal,⁵ que requiere de actualización. Y que se sujeten al principio de imparcialidad establecido en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente.⁶

Finalmente se sugiere como mecanismo para imbuir de imparcialidad y neutralidad política al ejercicio del gasto público a cargo de la presidenta de la República, que se reforme la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para hacerla consecuente con la potestad *constitucional* de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto y *sus reformas* (artículo 72, F, de la CPEUM). La Ley actualmente permite que los secretarios de la presidenta modifiquen el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, sin requerir autorización de la Cámara, según disponen los artículos 57, 58 y 59. Idealmente en un futuro el Decreto de Presupuestos de Egresos debe tener naturaleza de ley formal del Congreso, al igual que en la República federal de Norteamérica. La reforma urgente a una ley de presupuesto puede contener previsiones de procedimientos legislativos preferentes en comisiones unidas de hacienda para atender ágilmente situaciones que obligan a la modificación expedita del presupuesto, como sucedió en la pandemia Covid-19.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

5. Blindaje respecto del involucramiento de la delincuencia organizada

XXIV. La delincuencia organizada en los procesos electorales

Luis de la Barreda Solórzano*

No hay referencia alguna en la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum a la Cámara de Diputados, a la intromisión de la delincuencia organizada en los procesos electorales. No hay siquiera una sola mención de los términos *delincuencia organizada* o *crimen organizado*. Esta omisión es notable porque esa injerencia ha sido evidente en numerosas elecciones realizadas en México, inclusive segando vidas, y constituye una severa degradación de la democracia.

La Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional ubica a México en el tercer lugar en el ranking mundial, de 193 países, del crimen organizado transnacional. El informe evalúa la resiliencia de nuestro país ante el crimen señalando debilidades significativas en la gobernanza, el sistema judicial y la aplicación de la ley debido a la corrupción y la infiltración de los cárteles.¹

La intromisión de la delincuencia organizada en los procesos electorales ocurre en México desde hace tiempo, pero se ha incrementado de manera considerable en los últimos dos procesos electorales. Respecto de las elecciones de 2021 Rosendo Bolívar Meza señala:

Con amenazas, levantones, secuestros y hasta asesinatos de aspirantes, candidatos, políticos en activo y dirigentes partidistas locales, el crimen organizado incidió en el proceso electoral 2020-2021 para

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0002-3319-8557.

¹ Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Índice Global del Crimen Organizado 2025*, consulta realizada el 6 de marzo de 2026 en <https://globalinitiative.net/analysis/the-global-organized-crime-index-2025/>.

imponer candidatos o hacer a un lado a los que no representaban sus intereses.²

Héctor de Mauleón escribió una espeluznante crónica de la injerencia de grupos criminales en el proceso electoral de 2021 basada en sus propias investigaciones a partir del informe presentado por la coalición opositora —Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De Mauleón describe un patrón de asesinatos y secuestros contra candidatos y aspirantes, especialmente a nivel local, para despejar el camino a perfiles afines a los cárteles.³

Integralia documentó que el proceso electoral 2023-2024 ha sido el más violento de la historia moderna: de septiembre de 2023 al día de la elección hubo 889 víctimas de violencia política, incluyendo el asesinato de 39 aspirantes o candidatos. Esa cantidad de víctimas es 197.3% mayor en comparación con 2021 y 132.7% respecto de 2018. El crimen organizado sometió a muchos municipios para fortalecer sus redes de impunidad: 75% de los ataques ocurrieron en el ámbito municipal y 92% de los candidatos asesinados buscaban un cargo en ese ámbito de gobierno. Los grupos criminales ejercen violencia político-electoral para poner a los nuevos gobiernos a su servicio e incrementar su control sobre los territorios locales.⁴

Los efectos de esa violencia, cuando ésta consigue sus objetivos, son de suma gravedad: políticas, programas y acciones de gobierno que buscan satisfacer intereses criminales; incumplimiento de funciones públicas básicas; impunidad frente al delito; explotación de la economía local por grupos criminales, los cuales establecen los precios de frutas y verduras, carnes, tortillas, abarrotes, combustibles, transporte público y telecomunicaciones, y deciden quiénes pueden o no producirlos y comercializarlos; menor desarrollo, competitividad y generación de empleos, y mayor

² Bolívar Meza, Rosendo, “Violencia política en el proceso electoral 2020-2021: disputa por el poder e injerencia del crimen organizado”, *El Cotidiano*, julio-agosto de 2021, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, p. 48.

³ De Mauleón, Héctor, “6 de junio de 2021. La elección del narco”, *Nexos*, septiembre de 2021, consulta realizada el 6 de marzo de 2026 en <https://www.nexos.com.mx/?p=69414>.

⁴ Integralia consultores, *Reporte final de violencia política. Balance poselectoral 2023-2024*, consulta realizada el 6 de marzo de 2026 en <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2024/07/reporte-final-de-violencia-politica-de-integralia.-pptx-1.pdf>.

concentración de la riqueza; comunidades dependientes económicamente del crimen organizado; menos incentivos para crear pequeñas y medianas empresas; abandono de los territorios por parte de los inversionistas para buscar oportunidades en otros lugares; desapariciones forzadas, desplazamiento de comunidades, censura a los medios de comunicación y neutralización de las organizaciones de la sociedad civil.⁵

Es claro, entonces, que la intromisión del crimen organizado es una amenaza para la viabilidad misma de la democracia. Esa injerencia influye no sólo en los resultados de los comicios, sino también en la calidad de vida de los habitantes de las comunidades donde se produce. Por ende, una reforma electoral plausible en México no debería omitir las medidas para contrarrestarla.

Las elecciones de 2027 serán las más grandes de la historia. Se elegirá la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y se renovarán 900 alcaldías, 30 congresos locales y 17 gubernaturas. Además, se elegirán 800 juzgadores federales y más de 4,000 locales en comicios en los que seguramente también intervendrá la delincuencia organizada.

Aunque las plantea para la elección judicial, las medidas de realización inmediata para combatir la intromisión del crimen organizado que propone México Evalúa también son aplicables al resto de los comicios. Las regiones con mayor riesgo —aquellas en las que se dan disputas violentas por la explotación de mercados ilícitos— y las candidaturas que pueden interferir en los intereses del crimen organizado deben recibir atención prioritaria, la cual debe estar a cargo de las corporaciones policiales con el menor grado de captura por parte del crimen organizado. La protección debe ser proporcionada de manera expedita a petición de las autoridades electorales, de seguridad y de justicia, o de las potenciales víctimas. Es indispensable que los casos de violencia no queden impunes, para lo cual se requiere que las fiscalías articulen de manera profesional las investigaciones.⁶

Otras medidas que podrían ser aptas para contrarrestar la intrusión del crimen organizado en los comicios son:

- a) La nulidad de la elección en la que se compruebe que hubo entrometimiento del crimen organizado en favor del candidato gana-

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

- dor en cualquiera de sus modalidades: violencia política, imposición de candidaturas, financiamiento de campaña, movilización o desmovilización de votantes, intervención en casillas;⁷
- b) La cancelación del registro al candidato, al partido político o a ambos en caso de comprobarse que ha recibido recursos del crimen organizado;⁸
 - c) La instauración de un sistema nacional de fiscalización, más robusto y con presupuesto suficiente, que imponga la coordinación obligatoria entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y autoridades federales y locales competentes en el manejo, regulación y vigilancia de recursos públicos y privados;⁹
 - d) La adición de causales de nulidad relacionadas con la fiscalización de recursos: rebase de topes, aportaciones de entes gubernamentales o de otras fuentes ilícitas. Para detectar el financiamiento ilegal se debe modificar la ampliación de los plazos establecidos para la conclusión de procedimientos en materia de fiscalización, especialmente en casos que involucran triangulación de recursos o esquemas de facturación simulada;¹⁰
 - e) El voto electrónico donde haya una alta incidencia de los grupos criminales, que evitaría que los votantes acudan personalmente a las casillas, en las cuales quedan expuestos a coacción;¹¹
 - f) El secreto ministerial no debe ser oponible al INE, como no lo son los secretos bancario, fiduciario y fiscal, por lo que las fiscalías de justicia deberían tener el deber de proporcionar la información que el Instituto les solicite en ejercicio de sus atribuciones;¹²

⁷ Esta medida la propone Integralia, *op. cit.*

⁸ Esta medida la propone el Partido Acción Nacional (PAN). Consulta realizada el 6 de marzo de 2026 en <https://www.pan.senado.gob.mx/2026/02/presentan-iniciativa-de-reforma-electoral-senadores-marko-cortes-y-raymundo-bolanos/>

⁹ Esta medida la propone el Instituto Nacional Electoral, en *Propuesta de mejora en materia electoral*, consulta realizada el 6 de marzo de 2026 en https://ine.mx/wp-content/uploads/2026/01/INE_120126_9_24.pdf.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Esta propuesta la ha planteado Luis Carlos Ugalde, expresidente del Instituto Federal Electoral y director de Integralia. “Cuando el crimen vota”, reportaje de Érika Hernández, *Reforma*, 8 de febrero de 2026.

¹² *Ibidem.* La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal determinó en la jurisprudencia 10/2022 (sesión de 26 de octubre de 2022) que el secreto ministerial no es oponible al INE en materia de fiscalización en atención al principio de auxilio y colaboración entre las instituciones del Estado, sin que esto implique que la autoridad

- g) Financiamiento público suficiente a partidos políticos y autoridades electorales. El financiamiento anual del INE representa apenas entre el 0.2% y el 0.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el de los partidos el 0.08%,¹³ y
- h) Acceso ciudadano a la información sobre ingresos, egresos y operaciones financieras de los partidos políticos, los precandidatos y los candidatos a cargos de elección popular.

No se incluye en la iniciativa presidencial ninguna de esas propuestas, aunque sí la de imponer a diversas autoridades el deber de entregar al INE información para detectar irregularidades. Es verdad que en la exposición de motivos se menciona “la necesidad de salvaguardar la autenticidad del sufragio frente a riesgos estructurales contemporáneos, tales como la intervención de las personas vinculadas a los ilícitos graves que prevé el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución, el financiamiento ilícito, la coacción del voto...”, pero no se alude a medida alguna para prever esos denominados “riesgos estructurales” ni a las consecuencias jurídicas —las sanciones— que ocasionaría la concreción de alguno de esos supuestos. En el listado de los objetivos que se trazan en la iniciativa no hay una sola referencia al propósito de contrarrestar la participación de la delincuencia organizada en los procesos electorales.

Se informa en dicha exposición de motivos que la Comisión Presidencial para la Reforma Electoral organizó 63 audiencias públicas en las que participaron más de 900 personas que aportaron importantes datos, información, reflexiones y 1353 propuestas. Entre esas 1353 propuestas —una cantidad inmensa—, ¿acaso no hubo sugerencias respecto del imperativo de abatir el entrometimiento del crimen organizado en las elecciones? De las medidas que deben tomarse, ¿ninguna amerita plasmarse en la Constitución? ¿Se prevé incluirlas en la legislación secundaria?

La iniciativa propone que los ingresos, egresos y demás operaciones financieras de partidos políticos, precandidatos y candidatos deberán reportarse al INE exclusivamente para fines de fiscalización. Esa información tendría carácter confidencial y sería reservada sólo para su uso en los

administrativa electoral deje de proteger y reservar la confidencialidad de la información contenida en las carpetas de investigación, protección que debe extenderse a todas las etapas del procedimiento

¹³ *Idem.*

procedimientos legales de fiscalización y sin que su alcance abarque los registros de candidaturas. Además, prohíbe a los partidos, precandidaturas y candidaturas financiarse u operar con recursos, bienes o servicios provenientes de actividades ilícitas, y dispone que toda aportación privada deberá realizarse por personas físicas mexicanas y no podrá hacerse en efectivo, sino a través del sistema de pagos electrónicos interbancarios o instrumentos financieros nominativos (artículo 41, base V, apartado B, inciso c).

En esas disposiciones queda excluida la medida de que la información sobre ingresos, egresos y demás operaciones financieras sea considerada de carácter público. Aunque se prohíbe que los recursos, bienes o servicios provengan de actividades ilícitas, no se hace referencia específicamente a la delincuencia o el crimen organizado. Si bien esa prohibición abarca las aportaciones de éste, obviamente de procedencia ilícita, la iniciativa rehúye la evidencia de que el crimen organizado interviene no sólo con aportaciones sino también con actos de violencia física o moral en favor o en contra de determinados aspirantes, precandidatos y candidatos. Esos actos han sido en los dos últimos procesos electorales de gravedad extrema: coacciones, secuestros y homicidios, entre otros. Hay una medida plausible: que constitucionalmente se establezca la prohibición de las aportaciones en efectivo.

Creo que las omisiones más graves de la iniciativa son:

- a) No se ordena la nulidad de la elección aun si se comprueban contribuciones de la delincuencia organizada en las precampañas o las campañas. En el texto vigente del artículo 41, base VI, inciso c se prevé tal nulidad en el supuesto de que se reciban recursos de procedencia ilícita sólo “cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. ¿No bastaría para que se declarase la nulidad con que el primer lugar hubiese recibido recursos de la delincuencia organizada sea cual fuere el porcentaje de diferencia con el segundo lugar?
- b) No se ordena la cancelación del registro del candidato o partido que recibiere recursos del crimen organizado, y
- c) Tampoco se establece que la privación ilegal de la libertad o el homicidio de un aspirante, precandidato, candidato o representante de partido en la casilla sería causal de nulidad.

Aunque la mayoría de las medidas que podrían ser eficaces para contrarrestar la injerencia de la delincuencia organizada en los procesos electorales podrían tener su ubicación adecuada en la legislación secundaria, me parece que en la Constitución deberían incluirse, por su gravedad, los casos señalados.

Distinta fue la opinión las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política Electoral que, en una actuación asombrosamente expedita, en un solo día analizaron la iniciativa, de 68 páginas, y elaboraron el proyecto de dictamen, de 130 páginas, hablándole sin cambiarle una sola coma.

XXV. Narcopolítica y reforma electoral: cómo la iniciativa Sheinbaum profundizaría la dependencia del financiamiento ilícito

Javier MARTÍN REYES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El problema: la simulación del financiamiento en México*. III. *El efecto previsible: incrementar la dependencia del dinero ilícito*. IV. *A manera de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La primera iniciativa de reforma constitucional impulsada por el gobierno de Claudia Sheinbaum proponía una reducción del 25% del financiamiento público a los partidos políticos. Este capítulo argumenta que esa medida —lejos de corregir los enormes problemas que presenta la relación entre el dinero y la política en México— tendría un efecto tan negativo como previsible: incrementar la dependencia del financiamiento privado, especialmente el financiamiento ilícito. Más aún, en el contexto político actual, es igualmente previsible que esto tendría un efecto desproporcionado en las fuerzas políticas de oposición, pues son ellas las que dependen en mayor medida del financiamiento lícito.

II. EL PROBLEMA: LA SIMULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO EN MÉXICO

México vive una simulación en materia de financiamiento. Se dice, con toda la razón, que los partidos políticos reciben cuantiosos recursos pú-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), investigador nacional (nivel I) en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) e investigador no residente en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker de la Universidad Rice (Estados Unidos). Agradezco, por su labor como asistentes de investigación, a Luis Mauricio Varas Silva, Gadiel Solorio Alvarez y Juan Jesús González Quezada.

blicos, lo que incluso les permite llegar fácilmente a los topes de gastos de campaña, esto es, los límites que marca la ley sobre cuánto dinero puede usar cada candidatura en una elección determinada. Javier Aparicio lo ha dicho desde hace ya varios años: “los principales partidos políticos reciben más financiamiento público del que pueden gastar legalmente en campañas federales”.¹

A primera vista, parecería que el financiamiento público es extravagante, que tendríamos partidos políticos subsidiados en exceso y que, por ende, no tendrían ni siquiera incentivos para buscar financiamiento privado (por ejemplo, de sus simpatizantes y militantes). Parecería, por tanto, que en México no falta, sino que sobra financiamiento a los partidos políticos.

La realidad, en cambio, es bastante distinta. Los partidos políticos reciben una enorme cantidad de recursos privados, pero estos recursos no se registran oficialmente, ni se reportan ante las autoridades, ni figuran en sus informes de campaña. Se trata de dinero sucio, ilícito. En un estudio que ha generado polémica —y que por supuesto no está exento de críticas legítimas—,² María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde estiman que “por cada peso que un candidato a gobernador declara y que la autoridad observa, hay 15 pesos más que se mueven en la oscuridad”.³ Es así como emerge una (aparente) paradoja. La literatura especializada sugiere que la existencia de financiamiento público reduce la necesidad de

¹ Aparicio, Javier, “Las reglas del dinero a partidos”, *Excelsior*, 20 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/las-reglas-del-dinero-a-partidos/1547075>.

² Entre las críticas al estudio de Casar y Ugalde se encuentran: 1) que se trata de estimaciones basadas en un número relativamente limitado de entrevistas (alrededor de 60, de acuerdo con dichos autores), 2) que los autores usan cifras poco precisas para estimar el costo real de las campañas. Por ejemplo, alegan que “[d]e acuerdo con diversos operadores políticos entrevistados, una regla simple para estimar los recursos para ser competitivo en una elección de gobernador es multiplicar el número de votos rurales emitidos por 500 pesos y el de urbanos por 1,000 pesos, que serían los pesos promedio para erogar por votante según su tipo”. Los autores reconocen, incluso, que “estas cifras son arbitrarias y cambian con base en el contexto, el tamaño o las características de la elección”, pero alegan que es sensato usar tomar “un factor de 750 pesos por voto emitido, que es el promedio de ambas cifras”. Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Ciudad de México, Integralia Consultores / Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018, p. 85.

³ *Ibidem*, p. 10.

recurrir al financiamiento privado.⁴ ¿Por qué, entonces, a pesar del generoso financiamiento público, los partidos y candidatos recurren al financiamiento privado (sobre todo, el ilícito)? La razón principal es sencilla: las elecciones cuestan muchísimo más de lo que permiten los topes de gastos de campaña. El tope de gastos de campaña de la elección presidencial de 2024 fue, por ejemplo, de alrededor de 660 millones de pesos. Con una lista nominal de casi 100 millones de votantes, eso implica que cada candidatura podía gastar (legalmente) menos de 7 pesos por cada posible votante.

Sólo para tener una referencia y poner ese número en contexto: ese mismo año, en Estados Unidos, la candidatura demócrata (Joe Biden y luego Kamala Harris, quien la sustituyó) gastó \$1,151,260,254 dólares,⁵ esto es, más de 21 mil millones de pesos.⁶ Considerando que la Oficina del Censo de los Estados Unidos estimaba que había 174 millones de votantes registrados para dicha elección, eso equivale a que Harris gastó 121 pesos por cada posible votante.⁷ La distancia entre esos 121 pesos y los 7 pesos permitidos por la legislación electoral mexicana se explica, por supuesto, por muchos factores: diferentes niveles de riqueza de los países y regulaciones electorales distintas, para comenzar. Pero es, al mismo tiempo, una ilustración del tamaño de la simulación que hay en México en materia de financiamiento.

La implicación de esta simulación es brutal. Como sabe casi cualquier persona que haya tenido contacto mínimamente con la forma en que se financian las campañas electorales, en México cumplir con la regulación en materia de financiamiento es estar condenado al fracaso. Para poder competir —ya no se diga, para poder estar en condiciones de ganar en contiendas complejas— resulta casi indispensable romper la ley y recurrir al financiamiento ilícito.

⁴ Scarrow, Susan E., “Political Finance in Comparative Perspective”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, p. 205; Weschle, Simon, *Money in Politics. Self-Enrichment, Campaign Spending, and Golden Parachutes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

⁵ OpenSecrets, “2024 Presidential Race”, 2025, disponible en: <https://www.opensecrets.org/2024-presidential-race> (con datos de la *Federal Election Commission* actualizados al 6 de febrero de 2025).

⁶ Considerando un tipo de cambio promedio de 18.33 pesos por dólar.

⁷ United States Census Bureau, “2024 Presidential Election Voting and Registration Tables Now Available”, comunicado de prensa núm. CB25-TPS.29, 30 de abril de 2025, disponible en: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2025/2024-presidential-election-voting-registration-tables.html>.

III. EL EFECTO PREVISIBLE: INCREMENTAR LA DEPENDENCIA DEL DINERO ILÍCITO

En un contexto como el mexicano, en donde buena parte del financiamiento de las campañas es privado y es ilegal, ¿cuál sería el efecto previsible de una reforma como la propuesta por la presidenta Sheinbaum? La literatura muestra que, cuando a los políticos se les cierra una fuente de ingreso, la respuesta racional es recurrir a otras fuentes.⁸ Y, en el caso de México, cerrar la llave del financiamiento público tendría un efecto previsible: incrementar la dependencia de partidos políticos y candidatos del financiamiento privado.

Dicho de otra manera: si el costo de las elecciones se mantiene y el financiamiento público se reduce, entonces los partidos políticos y candidatos tendrán que recurrir (aún) más al financiamiento privado. La pregunta, por supuesto, es de dónde provendrán estos fondos. Una parte de él, por supuesto, podría provenir de financiamiento privado lícito. Pero también es altamente posible que, en un contexto donde el financiamiento ilícito es la norma y no la excepción, la fuente sea precisamente esa.

En línea con otros estudios que han documentado estas prácticas en el mundo,⁹ en México hay al menos tres fuentes de financiamiento ilícito: “desvío de recursos públicos, contribuciones ilegales de particulares y financiamiento del crimen organizado”.¹⁰ Se trata, como señalan los propios autores, de una inversión: “El empresario o contratista lo hace para obtener acceso al nuevo gobierno en la forma de contratos, permisos o regulación favorable”. Por su parte, “el crimen organizado lo hace para proteger su negocio, sea en la forma de rutas de trasiego de droga, protección policial o para infiltrarse en el gobierno y apoderarse de plazas de venta”.¹¹

Sea cual sea el escenario, la reforma de la presidenta Sheinbaum resulta regresiva en materia de integridad electoral. Reducir, sin otro tipo de modificaciones al sistema, en un 25% lo único que haría sería incentivar

⁸ Pinto-Duschinsky, Michael, “Financing Politics: A Global View”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 4, octubre de 2002, pp. 72; Weschle, *op. cit.*

⁹ Pinto-Duschinsky, *op. cit.*, pp. 71 y 72.

¹⁰ Casar y Ugalde, *op. cit.*, p. 9.

¹¹ *Idem.*

(aún más) el desvío de recursos públicos, incrementar (aún más) la dependencia de los contratistas que financian campañas a cambio de contratos o decisiones favorables, así como aumentar la posible dependencia de los recursos del crimen organizado.

Finalmente, conviene señalar que lo más probable es que este recorte tenga efectos desproporcionados en los partidos de oposición, pues son estos quienes, en términos comparativos, tienen menos acceso al financiamiento privado.

La razón es sencilla: quien controla más gobiernos tiene mayor acceso al financiamiento ilícito en México. Y, hoy, en México, quien más gobiernos controla es precisamente Morena. Controla el gobierno federal, la mayoría de los gobiernos estatales y buena parte de los municipales. Ese dominio institucional se traduce en una ventaja estructural en cada una de las fuentes de financiamiento ilícito:

- Primera fuente: el desvío de recursos públicos. Quien más gobierna, más presupuesto maneja; quien más presupuesto maneja, más puede desviar.
- Segunda fuente: el financiamiento privado ilegal. Los contratistas y los grandes intereses económicos no financian campañas por altruismo; lo hacen como inversión. Y es una inversión más rentable cuando se apuesta por quien tiene más probabilidades de ganar y, por tanto, de devolver el favor mediante contratos, permisos o una regulación favorable. Hoy, ese actor es Morena.
- Tercera fuente: el crimen organizado. La lógica es idéntica. Las organizaciones criminales no buscan influir en la política por convicción ideológica; buscan protección, rutas, plazas, impunidad. Y eso lo ofrece quien gobierna, no quien aspira a gobernar.

En las tres fuentes —recursos públicos desviados, dinero privado ilegal y financiamiento del crimen organizado— la ventaja estructural es de Morena. No porque sea más corrupto que sus predecesores, sino porque ocupa la posición institucional que maximiza el acceso a cada una de ellas.

La iniciativa de la presidenta Sheinbaum para recortar en un 25% el financiamiento público, por tanto, es una medida que muy posiblemente beneficiaría a Morena. Por supuesto, la relación entre financiamiento y competitividad electoral no es lineal, ni es la única variable que explica la

decisión de los votantes de optar por una elección u otra.¹² Ciertamente, un gasto exorbitante no garantiza el triunfo. Pero también es cierto que el dinero es una condición imprescindible para la competencia electoral.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Desde hace años, no sólo en México, sino en toda Latinoamérica, el flujo de dinero del crimen organizado hacia las campañas es un “riesgo generalizado”.¹³ Entre otras cosas, nuestro país necesitaba una reforma que terminara con la simulación en materia de financiamiento y que estableciera mecanismos efectivos para limitar la influencia del dinero ilegal, especialmente el que viene del crimen organizado. A México le urgía una reforma contra la narcopolítica, pero la presidenta Sheinbaum puso sobre la mesa una iniciativa que incrementará la dependencia del financiamiento ilícito. Más que una oportunidad perdida, parece una irresponsabilidad histórica.

¹² Scarrow, Susan E., “Political Finance in Comparative Perspective”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 198.

¹³ Londoño, Juan Fernando y Zovatto, Daniel, “Latin America”, en Falguera, Elin, Jones, Samuel y Ohman, Magnus (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, Estocolmo, International IDEA, 2014, p. 131.

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,¹ 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.

¹ 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 presentadas² 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.

² 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.

XXVII. Necesidad de garantizar la autonomía e independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ*

Atendiendo a que el objeto de esta obra colectiva es no sólo analizar el contenido de la iniciativa presidencial del 4 de marzo sino reflexionar acerca de lo que debería contemplar, considero importante abordar la necesidad de fortalecer y ampliar las garantías de independencia institucional o autonomía orgánica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de independencia individual de sus magistraturas.¹

Las garantías de autonomía e independencia judicial no son una prebenda o canonjía de los tribunales y sus integrantes sino, como lo establece la jurisprudencia interamericana, constituyen una condición indispensable para el ejercicio y la protección efectiva del derecho humano de acceso a la justicia ante un tribunal independiente e imparcial para la defensa de los derechos fundamentales. Sin independencia judicial no hay garantía jurisdiccional de los derechos humanos.

Al tratarse de la materia electoral, la vigencia de esas garantías de independencia es condición indispensable para el acceso a la justicia electoral y la protección efectiva de los derechos políticos de votar, ser votado y de la celebración y regularidad de elecciones libres y auténticas, donde las y los representantes sean resultado de la voluntad del electorado expresada en las urnas.

* Investigador en el 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.

¹ Este tema lo abordé también en el Seminario Reforma Electoral: ¿Hacia dónde ir?, celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 1o. de octubre de 2025.

La tesis que postulo es que, sin ser una panacea, el marco constitucional y legal vigente hasta agosto de 2024 —es decir, antes de la reforma judicial de ese año—, en cuanto a las garantías para la independencia judicial electoral, se ajusta de mejor manera a los elementos fundamentales de una democracia constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos.

Ello no implica que antes de 2024 no hubiera vulneraciones a la independencia judicial electoral. Pero eso no derivó de falencias en el diseño normativo o institucional sino de abusos de poder. Piénsese, por ejemplo, en la abstención del Senado (dominado por el oficialismo y bajo la dirección del entonces presidente López Obrador) de designar a dos miembros de la Sala Superior del Tribunal Electoral desde noviembre de 2023, en contra de la jurisprudencia interamericana que prescribe la designación oportuna de las personas juzgadoras para salvaguardar la independencia judicial y el derecho de acceso a la justicia.

Como atestiguamos, dicha Sala Superior estuvo resolviendo los medios de impugnación bajo su jurisdicción con sólo cinco de sus siete integrantes, conformándose una mayoría de tres que, a partir de entonces, favoreció invariablemente los intereses del oficialismo.

Sería prolijo describir las inconsistencias y cambios de criterio de esa mayoría de tres para favorecer al oficialismo, aun cuando no le asistiera la razón jurídica. En todo caso, las puedo precisar y comprobar.

La independencia judicial no sólo implica resolver conforme a derecho, sin importar presiones en sentido opuesto, sino también que los órganos públicos y las fuerzas políticas se abstengan de imponer sanciones o represalias a personas juzgadoras honestas que decidan casos en su contra o de recompensar a aquellas que los resuelvan en forma favorable a sus intereses.

Esto último no fue observado por la reforma judicial de septiembre de 2024.

Por medio de un transitorio del decreto de reforma judicial se prolongó indebidamente el periodo de las y los magistrados de la Sala Superior hasta 2027. Por tanto, sus integrantes durarán en el cargo 12 años, no obstante que el texto constitucional hasta 2024 establecía un periodo de “nueve años improrrogables” y, después de la reforma, de “seis años improrrogables”. Debe destacarse la posición digna y respetuosa de los estándares internacionales de la magistrada Janine Otálora, quien renunció

a partir del 31 de octubre de 2025 para ajustarse al periodo de nueve años de su nombramiento original.

La prolongación del mandato representa una recompensa o premio a quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral por favorecer los intereses del oficialismo y una maniobra para que Morena y sus aliados continúen asegurando una mayoría prevaleciente en ese órgano hasta 2027.

Ejemplifiquemos con la sentencia arbitraria y violatoria de derechos humanos relacionada con la sobrerrepresentación excesiva y artificial del oficialismo que le aseguró una mayoría calificada en la Cámara de Diputaciones, al no superar el juicio de proporcionalidad que exige la jurisprudencia interamericana, con respecto a la restricción al derecho humano al sufragio igual, en perjuicio de las minorías que quedaron severamente subrepresentadas.²

El caso es que a esa mayoría predeterminada de tres magistraturas a la que se recompensó con la prolongación de su mandato hasta 2027, se han incorporado otras dos recién electas que, previsiblemente, actuarán también de manera afín al oficialismo.

En una de sus conferencias mañaneras en los días posteriores a la elección judicial, la presidenta Claudia Sheinbaum, después de afirmar que “La gran mayoría del pueblo de México apoya la Cuarta Transformación”, sostuvo: “entonces, es natural que, a la hora de votar, si había personas que tienen una historia vinculada con un movimiento de transformación, pues sean las personas que elija la gente”.

A confesión de parte, relevo de prueba. Lo que soslayó la presidenta fue que sólo votó el 13 % del electorado, del cual más del 2% anuló su voto, y, lo más grave, que la normativa constitucional y legal para las elecciones judiciales prohíbe expresamente a los partidos políticos y las personas servidoras públicas realizar actos de proselitismo y posicionarse en favor o en contra de candidatura alguna. Por tanto, no había forma jurídicamente válida para que la ciudadanía supiera que determinada persona formaba parte de la llamada cuarta transformación para votar por ella.

² Véase Orozco Henríquez, J. Jesús, “La integración de la cámara de diputaciones en 2024 y sus implicaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos”, en 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, pp. 353-387.

La elección judicial se caracterizó por su falta de integridad y la comisión de un cúmulo de irregularidades graves como la movilización e inducción del voto en todo el territorio nacional, al haber tenido lugar —cito el voto particular del magistrado Reyes Rodríguez relacionado con la elección de integrantes de la Suprema Corte— “una estrategia ilícita, coordinada, sistemática y generalizada de distribución de ... guías de votación (‘acordeones’) que tuvo el propósito de influir en el voto de la ciudadanía y que fue determinante para los resultados electorales”.

Como se sostiene en los votos particulares de la magistrada Otálora y el magistrado Rodríguez, y lo ha demostrado Javier Aparicio, “todos y cada uno de los nombres incluidos en un acordeón en particular ganaron, y todos los aspirantes que no estuvieron incluidos en ese acordeón en particular, quedaron fuera de la Corte o del Tribunal de Disciplina”, al igual que de la Sala Superior. Periodistas dieron cuenta en medios, con semanas de anticipación a la elección, del contenido y distribución masiva de ese “acordeón en particular”, que “adelantó” quiénes serían las personas que accederían a las altas cortes.

La hipótesis con mayor grado de confirmación o la más razonable, prevalente o con mayor apoyo en los elementos del expediente —estándar probatorio seguido en precedentes por la propia Sala Superior— es que la elección de esas personas no fue resultado del azar y la libre voluntad del electorado, como arbitraria o ingenuamente sostuvo la mayoría de tres, sino de una estrategia coordinada, sistemática y generalizada de inducción al voto. Quien no formó parte o fue objeto de esa estrategia, no accedió al cargo.

A pesar de ello, la multicitada mayoría de tres magistraturas avaló la elección, al afirmar que no había prueba de la autoría de la estrategia coordinada, ni de quién había elaborado, impreso, financiado, ni distribuido a nivel nacional los acordeones, ni de su cantidad o producción masiva, ni de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Dicho estándar probatorio no había sido exigido con anterioridad por la propia Sala Superior cuando tuvo por acreditadas irregularidades a través de la prueba indiciaria para anular otras elecciones o sancionar, por ejemplo, al PRI en el caso Pemexgate y al PAN en el caso Amigos de Fox. Exigirlo en esos términos en la elección judicial, además de su inconsistencia, implica imponer la carga de una prueba diabólica o imposible, la cual es violatoria del derecho humano a la defensa y al debido proceso.

La reforma judicial de 2024 tiene un carácter regresivo, no sólo por la supresión de las garantías de independencia judicial y autonomía orgánica previstas para el Tribunal Electoral desde 1996 sino, al establecer que sus integrantes sean resultado de una elección popular en la que no se garantiza el mérito y la capacidad técnica para acceder al cargo y permitir que, en su postulación, predominen los intereses del partido en el gobierno, equivale al contencioso político de los antiguos colegios electorales en que los presuntos legisladores electos eran los que calificaban las elecciones. Lejos de la judicialización de la política, en donde la resolución jurisdiccional sobre la validez de las elecciones se empezó a decidir jurídicamente, con base en las razones proporcionadas por el derecho, volveremos a la politización de la justicia propia del contencioso político, en donde tales decisiones dependerán de los intereses que favorezcan al partido hegemónico, en perjuicio de las minorías y el derecho de acceso efectivo a la justicia electoral.

De allí que se requiera de una reforma que restablezca y amplíe las garantías de independencia judicial del Tribunal Electoral y restaure su confianza y credibilidad, indispensable en materia electoral.

Lo ideal sería establecer un procedimiento de designación de las magistraturas distinto a la vía electoral que privilegie el mérito y la capacidad e idoneidad, para evitar el riesgo de politización de la justicia electoral y de que la inclusión en un acordeón en la clandestinidad sea el factor determinante para acceder al cargo.

También sería conveniente ampliar la duración del periodo en el encargo y restablecer la renovación escalonada de sus integrantes. Igualmente, que sean órganos internos del Tribunal Electoral y no del resto del Poder Judicial de la Federación los encargados de su administración y régimen disciplinario.

XXVIII. “Seguir Transformando”: la reforma electoral en la perspectiva de la reforma judicial

Rafael ESTRADA MICHEL*

Resultaría adecuado comenzar por lo primero: la iniciativa enviada al Congreso, tras múltiples devaneos, por la presidenta de la República, doctora Claudia Sheinbaum, con miras a activar (hasta donde podemos saber) un proceso de reforma constitucional, excede con creces la materia meramente electoral y se coloca, de lleno, en el ámbito reservado a las reformas políticas, dado que pretende reconfigurar a uno de los poderes de la Unión (el Legislativo) tal como ocurrió, en 2024, con las potestades judiciales (la federal y las locales) en un ejercicio que trastocó, en más que buena medida, nuestro principio de división equilibrada de poderes. Nada hay, me temo, que autorice a pensar que en esta ocasión la perspectiva y los efectos puedan resultar diferentes.

Antes de entrar a analizar los contactos entre la reforma planteada y la reforma judicial, conviene analizar las motivaciones alegadas por la titular del Ejecutivo al enviar su propuesta a la Cámara de Diputados, que habrá de fungir como Cámara de origen para el análisis, y en su caso expedición, de la adecuación constitucional.

Señalaré algo que me señaló el doctor Emilio Rabasa Gamboa y que —confieso— no había advertido en la primera lectura del documento: la presidenta Sheinbaum afirma que José María Morelos, en sus *Sentimientos de la Nación*, fue quien dotó a la nación mexicana de una forma de gobierno “democrática”, con leyes “que brindaran justicia a todos”. Con todo, y quizá debamos atribuirlo a errores en los tiempos verbales de la redacción, “ese espíritu democrático y esa soberanía popular per-

* Investigador nacional, nivel 2. Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Escuela Libre de Derecho, en las Universidades Autónomas del Estado de México y de Quintana Roo, y en la Universidad Pontificia de México.

manecieron negados durante tres siglos de dominación colonial, periodo en el que prevalecieron la opresión de los pueblos indígenas, la supresión de sus culturas y tradiciones, y la subordinación de los demás grupos sociales que no pertenecían a la élite peninsular”. Desde luego, el proyecto moreliano es posterior en tres centurias al inicio del periodo novohispano, por lo que no habría podido haber sido abortado *a priori*.

Pero, errores y anacronismos aparte, preocupa más que la iniciativa se reconozca en los rencores que dieron lugar a la configuración del primer Imperio Mexicano (cuyo emperador decidió romper con la representación nacional y disolver al Congreso), resentimientos que, a lo que se ve, siguen vivos entre nosotros:

fue a través de una prolongada resistencia popular, marcada por profundos sacrificios, que finalmente se logró instituir un gobierno libre, orientado por principios de igualdad y solidaridad. El Acta de Independencia del 28 de septiembre de 1821 condensa el sentido profundo de esta hazaña colectiva: ‘La Nación Mexicana que, por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido.

No se comprende qué pueda tener que ver ello con una reforma que se autoproclama meramente electoral.

Otro tanto podría decirse de la apología que se realiza en torno a las Leyes de Reforma, “mediante las cuales se eliminaron los privilegios del Clero” y la temeraria afirmación gratuita de que fue en la Constitución de 1857 (y no en la de Cádiz de 1812 o en la Federal de 1824) “donde se establecen los procedimientos electorales para la constitución de los supremos poderes y se consigna el derecho a votar y ser votado, así como la responsabilidad de las personas servidoras públicas”.

En fin, se comprende que las exposiciones de motivos no son ni tienen por qué ser tratados de historia constitucional, pero no deja de ser solicitud ciudadana relevante un mínimo apego a la veracidad. En el caso que nos ocupa, pretender que México perfeccionó su democracia (es más, como se ha dicho desde la *Cuarta Transformación*, se convirtió en la nación más democrática del mundo) merced a la reforma judicial, es sacar las cosas del mínimo quicio aceptable no sólo historiográficamente, sino en términos de la realidad social e institucional observable de primera mano. Resulta curioso que la iniciativa se refiera al periodo porfiriano

como uno que “simuló una vida democrática” cuando reparamos en que, como probó otro Emilio Rabasa, Estebanell, en *La Constitución y la dictadura*, fue el general Porfirio Díaz quien más disfrutó de la elección supuestamente popular que prescribía la Constitución de 1857 para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, misma que en realidad se tradujo en que, ante la desidia de la inmensa mayoría del padrón, fuese el dedo del gran elector el encargado de nombrar a todos y cada uno de los “individuos” del máximo tribunal durante las largas y dictatoriales tres décadas de República simulada.

Concedamos que es la simulación democrática lo que, en efecto, más debe preocuparnos ahora. La iniciativa, a pesar de reconocer la importancia de las reformas políticas de 1977, 1990, 1996, 2007 y 2014 (es sintomático que sólo se refiera páginas adelante a la de 1963, que estableció un esquema de diputaciones de partido similar al que para 100 curules de representación proporcional se propone ahora), sostiene sin asumir la carga probatoria que “los escandalosos fraudes electorales de 1988, 2006 y 2012 son parte de esta historia accidentada de transición a la democracia en México. A pesar del espíritu autoritario del régimen y de la represión, las fuerzas verdaderamente democráticas perseveraron. México tardó 40 años en llegar a la democracia, incluso se estableció una alternancia que fue en realidad una simulación democrática”. Sólo la “transformación profunda” que se tradujo en 2024 y 2025 en “la elección popular de representantes de los tres poderes públicos” puede caracterizarse, en concepto de la iniciativa, como propiamente democrática.

El problema es que la elección supuestamente popular de las juezas y jueces de la República difícilmente puede colmar los extremos de la democracia constitucional, esto es, de la democracia que asume los balances y controles suficientes para evitar que destruirse a sí misma. Todo sistema democrático requiere de posiciones críticas frente a las leyes, para poder determinar (ahora sí, Morelos) que alguna de ellas resulta “injusta o no practicable” (artículo 27 del Reglamento del Congreso de Anáhuac, septiembre de 1813).

Esta capacidad crítica es indispensable para la expulsión del orden jurídico de todo aquello que devenga en irregular desde el punto de vista constitucional, y no puede obtenerse de apelaciones al cuerpo electoral, sino de méritos en el seguimiento de las carreras jurisprudenciales (la ju-

dicial, desde luego, pero también la académica, la postulante, la garantista de derechos humanos, la legislativa, la ministerial, la administrativa, la notarial, la pericial, y un no tan largo etcétera). Un criterio jurisdiccional adecuado para brindar amparo y protección al gobernado no puede provenir de llamados a reunir opiniones electorales mayoritarias. Mucho menos si estas se presumen tras comicios simulados, irregulares y marcados por la indiferencia (o incluso el repudio) de la gran mayoría del cuerpo comicial.

La situación de improvisación e impericia derivada de la malhadada reforma judicial ha encendido las alarmas lo mismo en los espectros oficiales que en los pertenecientes a la oposición. Llegó a pensarse, incluso, que la iniciativa de reforma que comentamos, en un último y desesperado arranque de inusitada responsabilidad, diferiría los “comicios” de 2027, llamados a renovar la mitad de la Judicatura que permaneció en su puesto por no haber salido sorteada para la defenestración de 2025. Vana ilusión: hasta donde hemos visto hoy, 9 de marzo de 2026, ni la propuesta de reforma ni el proyecto de dictamen de las comisiones parlamentarias encargadas de elevar la cuestión al pleno de la Cámara han sido capaces de semejante ejercicio de saludable autocrítica. No se nos olvide que la reforma judicial provino a su vez de un bochornoso criterio administrativo y jurisdiccional que premió a la presunta mayoría con una inconstitucional sobrerrepresentación de casi veinte puntos en la Cámara baja, gracias a esa simulación en fraude a la Constitución proveniente de lo que alguna vez llamé “el tinglado del siglado”, esto es, el desvergonzado trasvase de curules parlamentarias para disfrazar de minoría al partido que en realidad triunfó en la mayoría de las elecciones distritales y con ello abrir a la coalición oficialista las puertas de una hiper representación muy superior al 8% autorizado por la ley fundamental.

¿Qué tiene que ver todo esto con la reforma político-electoral? Pues que la abigarrada propuesta de adiciones a los artículos 53 y 54, entre varias más que se podrían comentar, pretende no sólo constitucionalizar la sobrerrepresentación sino extender al ámbito de las elecciones al Congreso la perniciosa práctica del “acordeón”, esto es, la impresión y reparto clandestinos de las guías mediante las cuales el oficialismo asegura la disciplina de sus electores para que nadie vaya a pretender elegir, en listas falseadas y sólo simuladamente abiertas, diputadas o diputados plurinominales que no hayan sido previamente autorizados por el Poder

Ejecutivo o por las potestades fácticas que lo controlen. Todo mediante la complicidad de un instituto electoral tomado y de un tribunal sometido y copartícipe dispuesto a abrir el cortinero a varias décadas de “larga y oscura noche” antidemocrática. Sí ya tenemos judicaturas de acordeón, ¿por qué no extender la partitura de Piazzolla (o, mejor, de los *Tigres del Norte*) a la confección de legislaturas?

Ya que nos anda picando el prurito del análisis historiográfico, concluyamos diciendo que es complicado pensar en una postura que resulte más neoporfirista que ésta.

XXIX. El ámbito subnacional en la iniciativa presidencial de marzo de 2026

Luis Eduardo MEDINA TORRES*

Desde el enfoque del federalismo electoral hay una novedad en la iniciativa presidencial, unas omisiones y una notable derogación que es la eliminación de la educación cívica en los órganos públicos locales electorales (OPLE). Como puede denotarse desde ahora existen pocos puntos de reforma para el ámbito subnacional de los comicios en la iniciativa presidencial.

En lo relativo a la integración de los ayuntamientos en los estados y las alcaldías en la Ciudad de México, la iniciativa no establece ninguna novedad, ya que se mantiene solamente la regla constitucional acerca de que los órganos municipales tendrán que ser integrados por representantes de mayoría y de representación proporcional (artículos 115 y 122 constitucionales).

Algo similar sucede con la integración de los congresos de los estados y de la Ciudad de México, ya que la iniciativa no plantea reforma alguna y solamente confirma las reglas constitucionales que existen actualmente, que estipulan la conformación de los poderes legislativos estatales mediante la mayoría relativa y la representación proporcional (artículos 116 y 122).

En lo que corresponde a las autoridades electorales de las entidades federativas la iniciativa de reforma tampoco propone mayores modificaciones, excepto la derogación de la competencia sobre la promoción y fomento de la educación cívica que actualmente es una función de los OPLE y que la iniciativa pretende sea eliminada de las competencias de

* Profesor de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Iztapalapa. Correo: lmedina@izt.uam.mx. ORCID: 0000-0002-6208-8525.

estos (artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado C, párrafo primero, numeral 2 de la iniciativa que propone su derogación).

Esta derogación es un tanto contradictoria, ya que se pretende eliminar la educación cívica con lo que los OPLE ya no tendrían elementos para alentar la cultura democrática y la participación política; pero, por otra parte, una novedad que sí se agrega a los OPLE es lo relativo a los mecanismos de democracia semidirecta, lo anterior es contradictorio porque se proponen nuevos mecanismos de participación política (artículos 115, fracción I, párrafo sexto y 116, fracción XI, párrafo primero de la iniciativa), que serán responsabilidad de los OPLE (artículos 115, fracción I, párrafo noveno y 116, fracción XI, párrafo cuarto de la iniciativa), aunque los mismos ya no se hagan cargo de la promoción y divulgación de la educación cívica.

Una evidente novedad en la iniciativa presidencial es la propuesta de regulación de los mecanismos de democracia semidirecta en el ámbito subnacional tanto para el ámbito municipal como para el estatal, aunque no se indica remisión alguna para la Ciudad de México. Es pertinente señalar que en varios estados y municipios ya se han realizado mecanismos de consulta¹ y más bien pareciera que la iniciativa pretende establecer reglas generales, en específico en lo relativo a los requisitos para solicitar las consultas y en lo correspondiente al porcentaje requerido para que los resultados sean obligatorios, veamos la propuesta con detalle.

Lo primero por señalar es que existe una suerte de inconsistencia entre la exposición de motivos y el articulado porque en aquella se denominan "...instrumentos de la democracia participativa como la consulta popular, la revocación de mandato y el plebiscito",² mientras que en el articulado se les denomina mecanismos de "democracia directa..." y se indican a las consultas populares, referéndum y plebiscitos (artículo 115, fracción I, párrafo sexto).

Más allá de la inconsistencia en las denominaciones es claro que el propósito es enmarcar a los instrumentos como mecanismos de democracia directa con lo que desde su enunciación hay una clara tendencia

¹ Torres, Antonio Faustino, "La consulta popular en la República Mexicana ¿un instrumento ciudadano o de la clase política?", *ACADEMO*, vol. 10, núm. 2, 2023.

² Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 6988-A, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf>.

sobre lo que se quiere denotar, aunque la literatura especializada define a tales instrumentos como integrantes de la democracia semidirecta³ o participativa.⁴

Ahora bien, hay tres puntos claramente dilemáticos en la propuesta de iniciativa de tales mecanismos de consulta: 1) el intento de establecer reglas generales desde la Constitución federal para la aplicación de los instrumentos de democracia semidirecta, 2) plantear requisitos mínimos para la realización de las consultas y 3) estipular porcentajes bajos para que los resultados sean obligatorios para los poderes políticos.

Desde la lógica federal es sumamente cuestionable pretender establecer reglas generales porque se supone que estas competencias están reservadas para las entidades federativas. Lo anterior incluso se muestra en la iniciativa misma porque mientras que en uno de los párrafos del artículo 116 se dice explícitamente que los congresos de los estados regularán los “mecanismos de democracia directa” (artículo 116, fracción XI, párrafo primero de la iniciativa), en los párrafos siguientes se establecen normas que deben considerar los legislativos estatales en sus futuras leyes electorales.

Es pertinente recordar un ejemplo lejano de esa posible contradicción que se presentó en la reforma electoral de 2014 cuando, desde la reforma electoral nacional, se intentó establecer un porcentaje mínimo obligatorio para que los partidos políticos pudieran conservar su registro. La Corte en la acción de inconstitucionalidad respectiva⁵ determinó que el establecimiento del umbral mínimo de votación es competencia de las legislaturas estatales, por lo que declaró inconstitucional la regla general aprobada por el Congreso federal.

Con el ejemplo anterior es claro que pretender establecer reglas generales para los instrumentos de democracia semidirecta es, por decir lo menos, discutible desde la perspectiva del federalismo, ya que hasta el día de hoy se han realizado consultas, referéndum, revocaciones y plebiscitos

³ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.

⁴ Machpherson, Crawford Brough, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 2003.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, México, 13 de agosto de 2015, p. 54, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403802&fecha=13/08/2015#gsc.tab=0.

sin necesidad que estén regulados desde el régimen constitucional.⁶ Pareciera que más bien el propósito central de la propuesta de reforma está en los requisitos.

Si bien puede considerarse como loable el requisito para la solicitud de instrumentos de democracia semidirecta al estipular un límite máximo de dos por ciento de la lista nominal de electores tanto en lo relativo a las consultas municipales como a las estatales (artículos 115, fracción I, párrafo séptimo y 116, fracción XI, párrafo segundo de la iniciativa), hay que considerar que al estipular ese porcentaje bajo se puede provocar que con frecuencia se estén presentado solicitudes de consultas diversas, lo que estaría recargando las boletas electorales al incluir constantemente consultas, plebiscitos, referéndum o revocaciones.

Además, esto va en contra sentido de la solicitud de las mismas consultas por parte de los congresos locales, ya que la iniciativa presidencial propone que la petición legislativa debe ser respalda, como límite, por las dos terceras partes de las diputaciones estatales (artículo 116, fracción XI, párrafo segundo de la iniciativa), aunque no estipula el mínimo, lo que implica una mayoría que regularmente sólo un partido tiene en los congresos de los estados.

El punto realmente difícil y sumamente discutible de la iniciativa presidencial es el porcentaje para volver obligatorio el resultado de consultas municipales y estatales, ya que se establece que con la participación del cuarenta por ciento de la ciudadanía inscrita en la lista nominal del ámbito correspondiente será vinculatorio el resultado (artículos 115, fracción I, párrafo octavo y 116, fracción XI, párrafo tercero de la iniciativa).

Lo anterior es sumamente discutible porque los instrumentos de democracia semidirecta para ser obligatorios deberían contar con el respaldo de la mayoría absoluta de las personas inscritas en la lista nominal para considerar que la medida propuesta es de tal envergadura que les concierne, importa y afecta a la mayor parte de las personas electoras, ya sea en el ámbito municipal o estatal.

Al proponer un requisito menor a la mayoría absoluta, lo que la iniciativa está planteando es que una minoría intensa puede activar el procedimiento de consulta y ganarla, volviendo vinculatorio el resultado, a pe-

⁶ Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), *Consultas ciudadanas en la Ciudad de México*, 2026, disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/consultas-ciudadanas-en-la-ciudad-de-mexico/> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2026).

sar de que la mayoría de las personas electoras no participe en la consulta. Esta determinación va en contra de las buenas prácticas sobre consultas y su obligatoriedad, además de que abre una puerta que puede ser utilizada convenientemente por una minoría intensa para sacar adelante su agenda específica.⁷

En conclusión, la iniciativa presidencial propone pocos elementos para el ámbito subnacional de las elecciones, empero, los aspectos que toca son discutibles. Primero por la eliminación de la educación cívica en las competencias de los OPLE, aunque al mismo tiempo propone incorporarles la gestión de los mecanismos de democracia semidirecta, lo que es un tanto cuanto inconsistente porque los órganos electorales no tendrán competencia para alentar la participación política, pero serán responsables de organizar las consultas en las que se supone participarán las personas electoras, ya sean del ámbito municipal o estatal.

Lo segundo que resalta de forma notable son los requisitos para las consultas, en especial al establecer un porcentaje bajo para que los resultados de aquellas sean obligatorios, ya que al no estipular que sea necesaria la mayoría absoluta para que los resultados sean vinculatorios, lo que se está propiciando es que minorías intensas y organizadas terminen actuando las consultas y ganándolas con una participación minoritaria pero movilizadas políticamente.

⁷ Chaguaceda, Armando y López Zumaya, Luis Huáscar, “Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la cuarta transformación”, *Andamios*, México, núm. 46, mayo-agosto de 2021.

XXX. Voto electrónico

César HERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *Propuesta de reforma*. II. *Definición*. III. *Breve historia*. IV. *Aspectos positivos*. V. *Aspectos negativos*. VI. *Conclusión*.

I. PROPUESTA DE REFORMA

Se incorpora un numeral séptimo a la fracción octava del artículo 35 de la CPEUM para establecer que en las consultas populares se implemente el voto electrónico para emitir, recibir, resguardar y computar los votos de la ciudadanía.

II. DEFINICIÓN

El voto electrónico es el método de emisión del sufragio en donde la ciudadanía expresa su voluntad a través de medios o plataformas electrónicas. Esta modalidad de votación tiene dos vertientes: i) voto presencial en una urna electrónica ubicada en las casillas de votación y ii) voto por Internet mediante el uso de dispositivos electrónicos (computadoras, tabletas y teléfonos inteligentes).

III. BREVE HISTORIA

El voto electrónico no es un tema novedoso, ya que el Instituto Nacional Electoral (INE) ha implementado múltiples ejercicios de votación elec-

* Consultor electoral. X: @ZeezarHG. Correo electrónico: zezar.hg@hotmail.com. ORCID: 0009-0002-4340-3697.

trónica para conocer la eficacia y la eficiencia de las urnas, la percepción de la ciudadanía, la confiabilidad de los resultados y la respuesta operativa. En la tabla 1 se presenta un resumen de las pruebas realizadas por la autoridad electoral.

Tabla 1
 IMPLANTACIÓN DE LA URNA ELECTRÓNICA

<i>Proceso electoral</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Estados</i>	<i>Carácter</i>	<i>Casillas</i>	<i>Personas que votaron</i>
2011-2012	Federal	32	No vinculante	1,200	94,785
2014-2015	Federal	Aguascalientes	No vinculante	1,243	56,622
		Chihuahua Hidalgo			
2019-2020	Locales	Coahuila Hidalgo	Vinculante	94	27,260
2020-2021	Federal	Jalisco	Vinculante	100	29,861
	Local	Coahuila			
2021-2022	Local	Aguascalientes Tamaulipas	Vinculante	100	51,970
2022-2023	Local	Estado de México	Vinculante	164	58,133
2023-2024	Federal	Ciudad de México	Vinculante	71	70,055
	Local	Nuevo León			

FUENTE: Elaboración propia con información del INE.

Mientras que el voto por Internet tiene una historia reciente en las elecciones, ya que fue hasta la reforma electoral de 2014 que se estableció que los mexicanos residentes en el extranjero podrían votar por la vía electrónica. Esta modalidad de votación se implementó por primera vez en las elecciones concurrentes de 2021 y continuó su uso en la revocación de mandato de 2022, en las elecciones locales de 2023 y en los comicios federales y locales de 2024. En la tabla 2 se presenta un resumen del voto por Internet realizado por la autoridad electoral.

Tabla 2
 IMPLANTACIÓN DEL VOTO POR INTERNET

<i>Proceso electoral</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Personas inscritas</i>	<i>Personas que votaron</i>
2020-2021	Local	28,456	12,456
Revocación de mandato	Federal	17,809	8,287
2022-2023	Local	4,804	1,943
2023-2024	Federal	158,353	122,497

FUENTE: Elaboración propia con información del INE.

Además, en las elecciones de 2026 en Coahuila se implementará por primera vez el voto anticipado por Internet dirigido a la ciudadanía con discapacidad imposibilitada de acudir a una casilla y personas cuidadoras primarias.

IV. ASPECTOS POSITIVOS

El voto electrónico reduciría el costo de las elecciones, ya que no se utilizarían boletas, urnas, porta urnas, marcadores, paquetes electorales, entre otros. También se generarían ahorros al reducir el número de personas que se desempeñan como funcionarios de casilla y al no requerir la producción de las guías de clasificación de votos y al reducir los contenidos de la capacitación al funcionariado de casilla.

Al implementarse el voto electrónico se generaría una mayor eficiencia y eficacia en la emisión y en el cómputo de los sufragios, dado que se reducirían los errores en la validez del voto, en la clasificación de los sufragios por candidaturas, partido político y coalición, así como en la sumatoria de los resultados. Se tendrían actas con menos fallos, lo que podría aumentar la confianza y la certeza en los resultados.

Asimismo, el voto electrónico reduciría el tiempo para la emisión del voto de la ciudadanía, ya que se presentaría de forma ordenada y sencilla las opciones de votación por cargo en disputa; por lo tanto, se podría disminuir las filas para sufragar. Además, posibilitaría una mayor participa-

ción de la ciudadanía al favorecer la votación a distancia, sin la necesidad de acudir a una casilla

Como resultado de la automatización del escrutinio y cómputo se abreviaría el tiempo para generar los resultados de la votación en la casilla, este hecho podría eliminar al Programa de Resultados Electorales Preliminares, dado que los resultados serían transmitidos en un tiempo lacónico al sistema de cómputos, lo que reduciría el costo de los comicios.

Al usarse el voto electrónico se tendría una mejor planeación de los cómputos distritales, ya que se contaría con un mayor tiempo para organizar los trabajos en los consejos distritales, se eliminaría la causal de recuento por errores aritméticos, se disminuirían los tiempos para la realización del proceso de recuento y se tendrían en menor tiempo los resultados de las elecciones.

Por último, el voto electrónico podría facilitar la participación de grupos en situación de discriminación como personas con discapacidad, al contener medidas como lectura de las instrucciones y opciones de votación, aumento del tamaño de las letras y de las imágenes, pantalla táctil, en otras. Estas medidas no implicarían un mayor costo de operación de las urnas y las plataformas electrónicas.

V. ASPECTOS NEGATIVOS

El cambio normativo sólo considera la implementación del voto electrónico en la consulta popular, lo que dejaría fuera a la revocación de mandato y a las elecciones ordinarias y extraordinarias, lo que no generaría mayores ahorros presupuestales en la organización de las elecciones, ya que la consulta popular podría no llevarse a cabo, al no reunir los requisitos legales de procedencia. Mientras que las elecciones federales son un instrumento perenne para la transmisión del poder político y para la formación de la voluntad colectiva.

La reforma electoral mandata a que las legislaturas locales regulen las consultas populares, los referéndums y los plebiscitos. Sin embargo, es omisa en ordenar que se implemente el voto electrónico en estos mecanismos de democracia directa. Esta ausencia generaría una falta de homologación con la legislación federal, impondría una mayor carga presupuestal

a los organismos públicos locales y complicaría jurídica y judicialmente la instrumentación de urnas y plataformas electrónicas.

Si bien, es cierto que el voto electrónico abarata el costo de los comicios, este ahorro se presentaría en un largo plazo, dado que el INE tendría que invertir en un inicio más de 5 mil millones de pesos para producir 255 mil urnas electrónicas,¹ dado que cada urna tendría un costo de 20 mil pesos.² Esta cantidad no contempla otros gastos en auditorías, sistemas de protección, mantenimiento, licencias, resguardo, actualización de software y planes de contingencia.

Sin embargo, al considerar que el gobierno federal ha insistido en que uno de los objetivos principales de la reforma electoral consiste en reducir el costo de las elecciones y que una de las acciones para lograr tal fin residiría en reducir el presupuesto del INE,³ sería una ironía que se disminuyeran los recursos públicos de la autoridad electoral y que, a su vez, se le impusiera la carga de implementar el voto electrónico, lo que implicaría realizar un inversión de miles de millones de pesos, sin tener liquidez para financiar la producción o la adquisición de urnas electrónicas o plataforma electrónica para el voto por Internet.

Otro aspecto que considerar sería la confiabilidad de la ciudadanía en las urnas electrónicas. Hasta el momento las pruebas han sido bien recibidas por las personas electoras, pero los votos recibidos, resguardados y computados por las urnas electrónicas son un porcentaje menor al 5%, lo que no implica un riesgo para candidaturas y partidos políticos. Además, la mayoría de las pruebas han sido instrumentadas en localidades urbanas, lo que ha condicionado la generación de información sobre la percepción, la confianza, la certeza y la aceptabilidad de la ciudadana en las urnas electrónicas.

¹ Para este cálculo se tomo en consideración el número de casillas utilizadas en las elecciones de 2024 que corresponden a 170,182, más un 50% adicional para prácticas y simulacros, así como para tener un stock de reserva para fallas y desperfectos.

² Cfr. Monroy, Jorge, “INE presenta nueva urna electrónica 7.0 con valor de 18,000 a 20,000 pesos”, *El Economista*, 22 de febrero de 2023, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/political/INE-presenta-nueva-urna-electronica-7.0-con-valor-de-18000-a-20000-pesos-20230222-0097.html>

³ Cfr. Grupo Reforma, “Reforma electoral: Menos senadores, austeridad en INE...”, *Reforma*, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.reforma.com/reforma-electoral-menos-senadores-austeridad-en-ine/ar3163212>.

VI. CONCLUSIÓN

Habrá que recordar 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, 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.

XXXI. Bibliografía

I. ESTUDIO INTRODUCTORIO

- CARPIZO, Jorge, “La reforma política de 1977”, *Anuario Jurídico*, VI-1979, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

IV. ¿POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE CÓMO SE HACE UNA REFORMA ELECTORAL?

- ANDREWS, Josephine, T. y JACKMAN, Robert, W., “Strategic fools: Electoral rule choice under extreme uncertainty”, *Electoral Studies*, vol. 24, núm.1, 2005.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

- CORRALES, Javier y PENFOLD, Michael, *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2011.
- COX, Gary W., *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- DARGENT, Eduardo y MUÑOZ, Paula, "Peru since Fujimori", *Journal of Democracy*, vol. 23, núm. 3, 2012.
- FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Reformas electorales en América Latina*, Ciudad de México, IECM- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- FREIDENBERG, Flavia y PACHANO, Simón, *El sistema político ecuatoriano*, 2a. ed., Quito, FLACSO Ecuador, 2017.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomás, "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)", en CASAS-ZAMORA, Kevin, VIDAURRI, Marian, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y CHANTO, Raquel (eds.), *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2016.
- FREIDENBERG, Flavia y URIBE MENDOZA, Cristhian, "Reformas electorales en América Latina (2015-2019)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 185, 2019.
- GARCÍA DÍEZ, Fátima, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina, Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Barcelona, CIDOB, 2006.
- GARRIDO DE SIERRA, Sebastián, *La reforma definitiva, ¿Por qué y cómo la reforma electoral de 1996 precipitó la caída del régimen de partido dominante encabezado por el PRI?*, Ciudad de México, CIDE, 2019.
- MARENCO, André, "Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia", en FONTAINE, Arturo, LARROULET, Cristian, NAVARRETE, Jorge y WALKER, Ignacio (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN, 2009.
- NEGRETTO, Gabriel, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", *British Journal of Political Science*, vol. 39, núm. 1, 2009.

- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica, 2004.
- NORRIS, Pippa, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- PACHANO, Simón, “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 2, 2010.
- PICADO LEÓN, Hugo, *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*, Costa Rica, IFED/TSE, 2018.
- RENWICK, Alan, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- TSEBELIS, George, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Los Angeles, University of California Press, 1990.
- ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada*, México, International IDEA, 2008.

V. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: CONSTITUCIÓN E HISTORIA TRASTOCADAS

- BENÍTEZ, Fernando, *Morelos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- MARVÁN LABORDE, 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, disponible en: <https://biblioteca.juridicas.unam.mx/bjv>.

VIII. AUSTERIDAD CONTRA PLURALIDAD. LA ELIMINACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SENADO

- ALCOCER, Jorge, “El síndrome de la plurinominal”, *Voz y Voto*, 2 de julio de 2025, disponible en: vozyvoto.com.mx/articulo/el-sindrome-de-la-plurinominal/.
- APARICIO, Javier, “Eliminar escaños RP del Senado favorecería a la 1a. fuerza partidista, tiene efectos...”, X, 2026, <https://x.com/javieraparicio/status/2024348651523359190>.

- APARICIO, Javier, *Propuesta de reforma electoral: mejores perdedores y listas abiertas*, División de Estudios Políticos, CIDE, 28 de febrero de 2026.
- BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México*, Elecciones, partidos y reformas, Cal y Arena, 2000.
- CÁRDENAS, Cuauhtémoc, “Los senadores plurinominales sobran”, *La Jornada de Oriente*, 24 de febrero de 2026, disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticias/nacional/los-senadores-plurinominales-sobran-senala-cuauhtemoc-cardenas-sobre-la-reforma-electoral/attachment/imagenes-notas-1365-x-768-px-3-67/>.
- ESPINOSA, Arturo, “Las bondades del sistema de representación proporcional”, *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, núm. 30, julio a diciembre, 2012, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472012000200009
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (IETD), “Por una reforma electoral de consenso, e incluyente para la democracia”, *IETD*, 4 de agosto de 2025, disponible en: ietd.mx/por-una-reforma-electoral-de-consenso-e-incluyente-para-la-democracia.
- REDACCIÓN, “Sheinbaum entrega reforma electoral a la Cámara de Diputados: ¿qué sigue?”, *El Financiero*, México, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2026/03/04/sheinbaum-entrega-reforma-electoral-a-la-camara-de-diputados-que-siguel>.
- ROBLES, Leticia, “Beltrones, Labastida, Fernández de Cevallos rechazan reforma electoral”, *Excelsior*, 2 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/beltrones-labastida-y-fernandez-cevallos-rechazan-reforma-electoral>.

IX. EL SISTEMA ELECTORAL PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN: CÁMARA DE DIPUTACIONES Y SENADO

- ARAUJO SERRANO, Alba, Cristina, “Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas”, *Revista de Derecho Electoral* núm. 23, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2017, disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/23/araujo_serrano.pdf.

- FREIDENBERG, Flavia, “¿Por qué el voto preferencial no mejora la representación?”, *Nexos*, 5 de marzo de 2026, disponible en : <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-voto-preferencial-no-mejora-la-representacion/>.
- LÓPEZ, Magdalena, “Listas desbloqueadas en Paraguay. Procesos políticos y manifestaciones sociales en torno a una modificación electoral”, en ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (coord.) *Democracia y elecciones en Paraguay*, Asunción, IDEA Internacional, 2023.
- NOHLEN, Dieter, REYNOSO, José, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Tirant Lo Blanch, 2022.
- NOHLEN, Dieter, REYNOSO, José, “Prólogo”, Pachano, Simón, *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1998.
- NOHLEN, Dieter, REYNOSO, José, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- NOHLEN, Dieter, REYNOSO, José, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- NUÑEZ, Ernesto, “Sheinbaum prepara un plan B por si encalla su proyecto de reforma electoral”, *El País*, 6 de marzo de 2026, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2026-03-07/sheinbaum-prepara-un-plan-b-por-si-encalla-su-proyecto-de-reforma-electoral.html>.
- PACHANO, Simón, *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*, Quito, FLACSO, 1998.
- REYNOSO, José, “Conversando con Dieter Nohlen”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol 1, núm. 9, enero-junio de 2012, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú”, *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, núm. 7.

X. LA SOBRRERREPRESENTACIÓN EXCESIVA COMO AMENAZA PARA LA LIBERTAD Y LA IGUALDAD DEL VOTO

PODER EJECUTIVO, Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 ya 115 de la Cons-

- titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf.
- PODER EJECUTIVO, Decreto por el que se reforman los Artículos 52; 53; Segundo Párrafo; 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1986, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86.pdf.
- PODER EJECUTIVO, Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf.
- PODER EJECUTIVO, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf:

XII. LA EROSIÓN DE LOS MÁRGENES DE AUTONOMÍA
Y OPERATIVIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.
PROSPECTIVAS DESDE LA PROPUESTA DE LA REFORMA
ELECTORAL DE 2026

- INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, *Estudio de cobertura de los servicios de radiodifusión en México*, México, Unidad de Espectro Radioeléctrico, agosto 2022, disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/estudiodecoberturadelos servicios deradiodifusionenmexico2021.pdf>.
- CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, *La radio indígena y su importancia en la comunicación del riesgo*, Gobierno de México, 13 de febrero de 2025, disponible en: <https://www.gob.mx/cenapred/articulos/la-radio-indigena-y-su-importancia-en-la-comunicacion-del-riesgo>.

XIII. SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL EN RIESGO

EJECUTIVO FEDERAL, Decreto por el que se reforman los artículos 5,35 fracción III, 36 fracción I, 41,54,60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17,18 y 19, todas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90.pdf.

EJECUTIVO FEDERAL, Versión estenográfica. Conferencia de prensa de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo del 25 de febrero de 2026, 25 de febrero de 2026, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-de-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-25-de-febrero-de-2026>.

XIV. ¿SE REDUCIRÁ EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL?

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, Ciudad de México, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción V, apartado A, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

XV. ¿SE PUEDE CONSIDERAR UNA REFORMA MAESTRA?

PODER EJECUTIVO, Aviso por el que se modifica el diverso por el que se da a conocer por parte de la Dirección General de Profesiones el estándar oficial de la cédula profesional electrónica, con efectos de patente para el ejercicio profesional, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2026, disponible en: <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5780254>.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Controversia Constitucional 209/2021, resuelta el 1 de junio de 2022, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/291095>.

XVI. CASI SIEMPRE, LO BARATO SALE CARO

CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA, Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, *Gaceta Parlamentaria*, número 6012, anexo XI, 28 de abril de 2022, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA, Iniciativa del Ejecutivo federal 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*, núm. 6457, anexo 11, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXVI LEGISLATURA, *Gaceta Parlamentaria*, Número 6988, anexo A, 4 de marzo de 2026.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXV LEGISLATURA, Proyecto de dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de reforma política electoral por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia electoral, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, disponible en: <https://www.brujula.news/wp-content/uploads/2026/03/Proyecto-Dictamen-CU-Reforma-Electoral-1.pdf>.

GÓMEZ, Enrique y LÓPEZ Antonio, “Presentará Sheinbaum nueva reforma electoral”, *El Universal*, publicado el 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/presentara-sheinbaum-nueva-reforma-electoral/>.

GUZMÁN, Óscar Eduardo, “Fin de sexenio: Estas son las 10 mejores frases de AMLO durante su sexenio”, QUINTOPODER, Consultado el 7 de marzo de 2026, publicado el 28 de septiembre de 2024, disponible en: <https://quinto-poder.mx/politicos/2024/09/28/estas-fueron-las-10-mejores-frases-de-amlo-durante-su-sexenio-43090.html>.

XVII. ¿ADIÓS AL VOTO POR VOTO, CASILLA POR CASILLA?

Diario Oficial de la Federación, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), artículos 310 y 311, 2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

XVIII. PROPUESTAS INÚTILES: FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Acuerdo INE/CG1009/2025, 18 de agosto de 2025, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/184871>.

XIX. FISCALIZACIÓN MÁS COMPLICADA, MÁS OPACA, MENOS EFECTIVA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

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, Ciudad de México, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.inep.org/images/2026/TXT/2026-Mar-4-Iniciativa-Electoral.pdf>.

XX. LA CONSTITUCIÓN COMO RETÓRICA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación en el expediente sup-rap-19/2025 y acumulados, se aprueban los criterios relativos a la distribución del tiempo del estado en radio y televisión para el proceso electoral extraordinario del poder judicial de la federación 2024-2025, en concurrencia con los procesos electorales locales en los estados de durango y veracruz 2024-2025, período

- do ordinario y, en su caso, procesos electorales extraordinarios para la elección de personas juzgadoras de los poderes judiciales locales, INE/CG188/2025, 19 de febrero de 2025, disponible en: <https://repositorio-documental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/179342>.
- MORLOCK, Martin, *Escritos de derecho de partidos*, trad. esp. de Alguacil, González-Auriolles, Jorge *et al*, Madrid, Marcial Pons, Fundación Concordia y Cultura, Centro de Estudios de Partidos UNED, 2018.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF), SUP-RAP-32/2025 y acumulados, 19 de marzo de 2025, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-RAP-0032-2025.pdf>.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995.
- ZAVALA ARREDONDO, MARCO A., “La inconstitucionalidad del decreto presidencial sobre tiempos fiscales de los medios de comunicación”, *El juego de la Suprema Corte, Nexos*, 19 de mayo de 2020.

XXI. REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA
ARTIFICIAL Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PROCESOS
ELECTORALES: DESAFÍOS CONSTITUCIONALES DE LA INICIATIVA
DE REFORMA ELECTORAL EN MÉXICO

- KOFI ANNAN FOUNDATION, *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age*, Ginebra, 2018.
- BALKAN, Jack M., “Free Speech in the Algorithmic Society”, *UC Davis Law Review*, Davis, vol. 51, 2018.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 6988-A, 4 de marzo de 2026, “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”.
- CHESNEY, Robert y KEATS CITRON, Danielle, “Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy and National Security”, *California Law Review*, Berkeley, vol. 107, núm. 6, 2019.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Almonacid Arellano *vs.* Chile, sentencia del 26 de septiembre de 2006.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Kimel *vs.* Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-5/85, “La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 13 de noviembre de 1985.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informes institucionales sobre desinformación electoral*, México.
- KELLER, Daphne, *Internet Platforms and the Problem of Over-Removal*, Stanford, Stanford Law School, 2021.
- PERSILY, Nathaniel y TUCKER, Joshua A. (eds.), *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- PROYECTO VERIFICADO 2018, *Iniciativa colaborativa de verificación durante el proceso electoral federal de 2018*, México.
- SUSTEIN, Cass R., *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

XXII. INTELIGENCIA ARTIFICIAL, PROPAGANDA ELECTORAL
Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: PROBLEMAS CONSTITUCIONALES
DE LA PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL

- ÁLVAREZ UGARTE, Ramiro, “Freedom of Expression and Populist Politics”, en HÜBNER MENDES, Conrado, GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastian (eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- Constitutional Law in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2022.
- ASH, Timothy Garton, *Free Speech. Ten principles for a Connected World*, New Haven-Londres, Yale University Press, 2016.
- BARENDT, Eric, “Freedom of Expression”, en ROSENFELD, Michel y SAJÓ, Andràs (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- BENEDEK, Wolfgang y KETTEMANN, Mathias C., *Freedom of Expression and the Internet*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, 2020.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS-RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Washington, OEA, 2010.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *El futuro de la libertad de expresión. Internet, plataformas y algoritmos*, México, Grano de Sal, 2023.
- CÁMARA DE DIPUTADOS LXVI LEGISLATURA, Proyecto de dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de reforma política electoral por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia electoral, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, disponible en: <https://www.brujula.news/wp-content/uploads/2026/03/Proyecto-Dictamen-CU-Reforma-Electoral-1.pdf>.

XXIII. ANÁLISIS Y PROPUESTA SOBRE LA ADICIÓN
AL ARTÍCULO 134 de la CPEUM POR SU PROYECCIÓN
EN EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO PRESIDENCIAL
Y ELECCIÓN PARTIDISTA DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES

- CAREY, Maeve P. y Chistopher Davis, *Congressional Review Act (CRE): Frequently Asked Questions* (Report R43992), Washington, US Congress Congressional Reseach Service, 2011 <https://www.congress.gov/crs-product/R43992>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2024 (ENIGH). Presentación de resultados*, México, INEGI, julio de 2025, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2024/doc/enigh2024_ns_presentacion_resultados.pdf.
- JAEGER, Werner, *Paideia. Los ideales de la cultura griega* (traducción del alemán Joaquín Xirau y Wenceslao Roces), México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.

Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2016, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2026, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de noviembre de 2025, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5773717&fecha=21/11/2025.

XXIV. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

BOLÍVAR MEZA, Rosendo, “Violencia política en el proceso electoral 2020-2021: disputa por el poder e injerencia del crimen organizado”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, julio-agosto de 2021.

CÁMARA DE DIPUTADOS, Proyecto de dictamen por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Político-Electoral, México, 5 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.brujula.news/wp-content/uploads/2026/03/Proyecto-Dictamen-CU-Reforma-Electoral-1.pdf>.

DE MAULEÓN, Héctor, “6 de junio de 2021. La elección del narco”, *Nexos*, septiembre de 2021, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=69414> (fecha de consulta: 6 de marzo de 2026).

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME, *Índice Global del Crimen Organizado 2025*, disponible en: <https://globalinitiative.net/analysis/the-global-organized-crime-index-2025/>.

HERNÁNDEZ, Érika, “Cuando el crimen vota”, *Reforma*, México, 8 de febrero de 2026.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Propuesta de mejora en materia electoral*, disponible en: https://ine.mx/wp-content/uploads/2026/01/INE_120126_9_24.pdf (fecha de consulta: 6 de marzo de 2026).

INTEGRALIA CONSULTORES, *Reporte final de violencia política. Balance pos-lectorales 2023-2024*, disponible en: <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2024/07/Reporte-final-de-violencia-politica-de-Integralia.-.pptx-1.pdf> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2026).

- MÉXICO EVALÚA, *8 entidades con alto riesgo de violencia político criminal en las elecciones judiciales*, disponible en: <https://mexicoevalua.org/8-entidades-con-alto-riesgo-de-violencia-politico-electoral/> (fecha de consulta: 6 de marzo de 2026).
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, “Presentan iniciativa de reforma electoral senadores Marko Cortés y Raymundo Bolaños”, México, 2026, disponible en: <https://www.pan.senado.gob.mx/2026/02/presentan-iniciativa-de-reforma-electoral-senadores-marko-cortes-y-raymundo-bolanos/> (fecha de consulta: 5 de marzo de 2026).
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, 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*, Cámara de Diputados, México, 4 de marzo de 2026.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Jurisprudencia 10/2022*, sesión del 26 de octubre de 2022.

XXV. NARCOPOLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL:
CÓMO LA INICIATIVA SHEINBAUM PROFUNDIZARÍA
LA DEPENDENCIA DEL FINANCIAMIENTO ILÍCITO

- APARICIO, Javier, “Las reglas del dinero a partidos”, *Excélsior*, 20 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/las-reglas-del-dinero-a-partidos/1547075>.
- CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Ciudad de México, Integralia Consultores / Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2018.
- LONDOÑO, Juan Fernando y ZOVATTO, Daniel, “Latin America”, en FALGUERA, Elin, JONES, Samuel y OHMAN, Magnus (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, Estocolmo, International IDEA, 2014.
- OPENSECRETS, “2024 Presidential Race”, 2025, disponible en: <https://www.opensecrets.org/2024-presidential-race>.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael, “Financing Politics: A Global View”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 4, octubre de 2002.

SCARROW, Susan E., “Political Finance in Comparative Perspective”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 193-210.

UNITED STATES CENSUS BUREAU, “2024 Presidential Election Voting and Registration Tables Now Available”, comunicado de prensa núm. CB25-TPS.29, 30 de abril de 2025, disponible en: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2025/2024-presidential-election-voting-registration-tables.html>

WESCHLE, Simon, *Money in Politics. Self-Enrichment, Campaign Spending, and Golden Parachutes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

XXVI. LOS CLAROSCUROS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, 2002.

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.

XXVII. NECESIDAD DE GARANTIZAR LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “La integración de la cámara de diputaciones en 2024 y sus implicaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos”, en MARVÁN, María; OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, y VALADÉS, Diego (coords.), *La inconstitucionalidad de la sobre-representación excesiva en el Congreso de la Unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2025.

XXIX. EL ÁMBITO SUBNACIONAL EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE MARZO DE 2026

Diario Oficial de la Federación, Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, México, 13 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.>

dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403802&fecha=13/08/2015#gsc.tab=0.

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

BOLIVAR MEZA, Rosendo, “Violencia política en el proceso electoral 2020-2021: disputa por el poder e injerencia del crimen organizado”, *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, julio-agosto de 2021.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 6988-A, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf>.

CHAGUACEDA, Armando y LÓPEZ ZUMAYA, Luis Huáscar, “Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la cuarta transformación”, *Andamios*, México, núm. 46, mayo-agosto de 2021.

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (IECM), *Consultas ciudadanas en la Ciudad de México*, 2026, disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/consultas-ciudadanas-en-la-ciudad-de-mexico/> (fecha de consulta: 12 de marzo de 2026).

MACPHERSON, Crawford Brough, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 2003.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.

TORRES, Antonio Faustino, “La consulta popular en la República Mexicana ¿un instrumento ciudadano o de la clase política?”, *ACADEMO*, vol. 10, núm. 2, 2023.

XXX. EL VOTO ELECTRÓNICO

GRUPO REFORMA, “Reforma electoral: Menos senadores, austeridad en INE...”, *Reforma*, 4 de marzo de 2026, disponible en: <https://www.reforma.com/reforma-electoral-menos-senadores-austeridad-en-ine/ar3163212>.

MONROY, Jorge, “INE presenta nueva urna electrónica 7.0 con valor de 18,000 a 20,000 pesos”, *El Economista*, 22 de febrero de 2023, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/INE-presenta-nueva-urna-electronica-7.0-con-valor-de-18000-a-20000-pesos-20230222-0097.html>.

Dictamen técnico-académico de la iniciativa presidencial de reforma electoral, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 10 de abril de 2026. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* en 10, 12 y 14 puntos.

SERIE



EN CLAVE
DE JURÍDICAS

EN LA PRESENTE obra se realiza un análisis técnico, crítico y propositivo de la iniciativa de reforma electoral que presentó la presidenta de la República ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el jueves 6 de marzo de 2026, por parte de las personas mexicanas expertas más calificadas en materia electoral, combinando perfiles tanto del ámbito académico como de quienes desempeñaron algún cargo en el Tribunal Electoral, el IFE o el INE.

