

# REFOR

## Reforma sin regresión. Propuestas para mejorar el sistema electoral y su diseño institucional

TOMO I

**JAVIER MARTÍN REYES**  
**MARÍA MARVÁN LABORDE**

*Coordinadores*



REFORMA SIN REGRESIÓN. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL  
SISTEMA ELECTORAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL

*Tomo I*

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1066

---

## 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*

Norma Alfaro Aguilar  
Ana Paola Carranco Arenas  
Alma Itzel López Vázquez  
*Cuidado de la edición*

Alma Itzel López Vázquez  
*Formación en computadora*

Edith Aguilar Gálvez  
*Diseño y elaboración de portada*

REFORMA SIN REGRESIÓN.  
PROPUESTAS PARA  
MEJORAR EL SISTEMA  
ELECTORAL Y SU DISEÑO  
INSTITUCIONAL

*Tomo I*

JAVIER MARTÍN REYES  
MARÍA MARVÁN LABORDE  
*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
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.

**Título:** Reforma sin regresión : propuestas para mejorar el sistema electoral y su diseño institucional / Javier Martín Reyes, María Marván Laborde, coordinadores.

**Descripción:** Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2026. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1066.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2294033 (libro electrónico) | ISBN 9786076427378 (libro electrónico).

**Temas:** Elecciones -- México -- Reforma legal. | Sufragio -- México. | Reformas políticas -- México. | Cuerpos legislativos -- Reforma -- México. | Instituto Nacional Electoral (México). | Votación -- México.

**Clasificación:** LCC JL1281.A1 (libro electrónico) | DDC 320.972—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.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación de la Secihti.

Primera edición: 27 de abril de 2026

DR © 2026. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Círculo Mario de la Cueva s/n  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México  
ISBN (obra completa, libro electrónico): 978-607-642-736-1  
ISBN (tomo I, libro electrónico): 978-607-642-737-8

Hecho en México

## CONTENIDO

Estudio introductorio: ¿cómo mejorar el sistema electoral y su diseño institucional? . . . . .	1
Javier MARTÍN REYES	
María MARVÁN LABORDE	

### SECCIÓN UNO

#### PERSPECTIVA AMPLIA SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES

##### CAPÍTULO PRIMERO

Reforma electoral y control democrático . . . . .	27
Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO	

##### CAPÍTULO SEGUNDO

Discutir la reforma electoral en clave democrática: México 2024. . . .	53
María MARVÁN LABORDE	

##### CAPÍTULO TERCERO

Sufragio y derecho electoral . . . . .	83
Marco Antonio ZAVALA ARREDONDO	

##### CAPÍTULO CUARTO

Una reforma política autocrática . . . . .	105
Leonardo VALDÉS ZURITA	

##### CAPÍTULO QUINTO

Las reformas electorales post 2024: ¿serán suficientes para la democracia? . . . . .	123
Jaime CÁRDENAS GRACIA	

## CAPÍTULO SEXTO

- Elección popular del tribunal electoral y la corte: el camino ideal para la captura de los órganos judiciales . . . . . 143  
 Guadalupe SALMORÁN VILLAR

SECCIÓN DOS  
 AUTORIDADES ELECTORALES

## CAPÍTULO SÉPTIMO

- Un diagnóstico de la justicia electoral: simplificación y reinención . . 171  
 Arturo ESPINOSA SILIS

## CAPÍTULO OCTAVO

- Las cuestiones político-parlamentarias y su control. Límites y alcances . . . . . 193  
 Marcos del ROSARIO RODRÍGUEZ

## CAPÍTULO NOVENO

- Laicidad y reforma electoral . . . . . 209  
 Pauline CAPDEVIELLE  
 Danariel CURIEL ARRIAGA

## CAPÍTULO DÉCIMO

- Entre zonas marrones y de penumbra. Alternativas para transitar a partir de un modelo ineficiente para la sanción de las prácticas clientelares . . . . . 237  
 Luz María CRUZ PARCERO

## CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

- Estructura del Instituto Nacional Electoral. Hacia una nueva reforma . 259  
 Roberto HEYCHER CARDIEL SOTO

## CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

- Repensar el financiamiento público . . . . . 283  
 Martín VIVANCO LIRA

## CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

Desarrollo y coordinación integral de casillas electorales . . . . . 305

Karla Edith ACOSTA MÉNDEZ

## CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

Cómputos distritales. Nuevos desafíos . . . . . 325

Roberto Heycher CARDIEL SOTO

## ESTUDIO INTRODUCTORIO: ¿CÓMO MEJORAR EL SISTEMA ELECTORAL Y SU DISEÑO INSTITUCIONAL?

Javier MARTÍN REYES\*  
María MARVÁN LABORDE\*\*

SUMARIO: I. *El estudio académico de las reformas electorales en México.* II. *El punto de quiebre: las reformas electorales en tiempos de la Cuarta Transformación.* III. *Más allá de los intentos de regresión: propuestas para fortalecer el sistema electoral.* IV. *El contenido de este libro.* V. *A manera de conclusión.* VI. *Bibliografía.*

### I. EL ESTUDIO ACADÉMICO DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) cuenta con una sólida y longeva tradición en el estudio de los fenómenos electorales en México y el mundo. Sus contribuciones, tanto individuales como colectivas, han sido fundamentales para comprender los sucesos y los procesos que, para bien y para mal, han moldeado nuestro sistema electoral. No es exagerado afirmar que algunos de los trabajos que se han publicado bajo el sello del IIJ-UNAM fueron pioneros en la materia y, con el paso de los años, se han convertido en referencias obligadas para personas académicas, legisladoras y estudiantes, así como para las autoridades electorales y los más variados actores políticos y sociales.

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador no residente en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker de la Universidad Rice. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>. Agradecemos a Luis Mauricio Varas Silva por su extraordinaria labor como asistente de investigación.

\*\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9706-8017>.

El alcance de los estudios realizados y publicados por el IIJ-UNAM cubre prácticamente todas las dimensiones de las reformas electorales en México, desde una perspectiva plural e interdisciplinaria.<sup>1</sup> En estos traba-

<sup>1</sup> Véanse, por mencionar tan sólo algunos ejemplos, los siguientes trabajos: Ackerman Rose, John Mill (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2661-nuevos-escenarios-del-derecho-electoral-los-retos-de-la-reforma-de-2007-2008>; Ackerman Rose, John Mill, *Autenticidad y nulidad: por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3105-autenticidad-y-nulidad-por-un-derecho-electoral-al-servicio-de-la-democracia>; Alanís Figueroa, María del Carmen et al., *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5449/11.pdf>; Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3645-la-tesis-del-sistema-electoral-mexicano-a-proposito-del-proceso-electoral-2012>; Cárdenas Gracia, Jaime Fernando (coord.), *Avances del sufragio efectivo frente al fraude electoral en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6646-avances-del-sufragio-efectivo-frente-al-fraude-electoral-en-mexico>; Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2016, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4271-la-in-justicia-electoral-a-examen>; Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2679-democracia-sin-garantias-las-autoridades-vs-la-reforma-electoral>; Freidenberg, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2022, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6833-reformas-electorales-en-america-latina>; González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2879-la-intervencion-de-los-organos-electorales-del-estado-en-la-vida-interna-de-los-partidos-politicos>; *La (in)justicia electoral frente a las candidaturas independientes a la presidencia. Análisis jurídico del caso Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón vs. Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5226-la-in-justicia-electoral-frente-a-las-candidaturas-independientes-a-la-presidencia-analisis-juridico-del-caso-jaime-helodoro-rodriguez-calderon-vs-consejo-general-del-instituto-nacional-electoral>; 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, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7558-la-iniciativa-presidencial-de-reforma-electoral-analisis-tecnico-del-plan-c-electoral>; Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/216-jose-maria-iglesias-y-la-justicia-electoral>; Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/>

jos es posible encontrar reflexiones que van desde el análisis del contexto político y social en el que se gestaron estos cambios constitucionales y legales, hasta el examen detallado de su contenido normativo y las implicaciones prácticas de su implementación. Estas investigaciones han evaluado no sólo los avances y retrocesos que cada reforma trajo consigo, sino también los (muchos) temas pendientes, las lagunas y contradicciones de las regulaciones, así como los retos derivados de su aplicación por parte de las autoridades responsables de resolver controversias electorales.

De esa forma, es justo decir que los trabajos publicados por el IJ-UNAM han acompañado el proceso de transición a la democracia en México: un proceso que, como sabemos, se ha construido de manera gradual, principalmente mediante sucesivas reformas electorales.<sup>2</sup>

Los estudios realizados no se han limitado a la descripción de los fenómenos, sino que también han ofrecido análisis críticos y soluciones viables

---

*bjv/detalle-libro/1097-interpretacion-y-argumentacion-juridicas-en-materia-electoral-1a-reimp*; Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5548-justicia-electoral-comparada-de-america-latina>; Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 1999, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/240-justicia-electoral-en-el-umbral-del-siglo-xxi>; Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7003-propuestas-para-el-fortalecimiento-interno-del-tribunal-electoral-del-poder-judicial-de-la-federacion-informe-tecnico-del-grupo-de-trabajo-del-instituto-de-investigaciones-juridicas-de-la-unam>; Patiño Camarena, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 8a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1833-nuevo-derecho-electoral-mexicano-2006-8a-ed>; Ponce de León Armenta, Luis M. (coord.), *Prontuario de legislación federal electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1064-prontuario-de-legislacion-federal-electoral>; Rabasa P. Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PNUD, 2010, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3087-las-reformas-constitucionales-en-materia-politica-electoral-political-electoral-constitutional-reforms>; Salazar Ugarte, Pedro y Fuentes Barrera, Felipe Alfredo (coords.), *Sentencias electorales a debate*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6230-sentencias-electorales-a-debate>; VV. AA., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral, 1993, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/635-tendencias-contemporaneas-del-derecho-electoral-en-el-mundo>.

<sup>2</sup> Woldenberg, José et al., *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2015.

a los problemas identificados. Así, se ha buscado fortalecer la comprensión sobre nuestro sistema electoral y fomentar, desde la academia, el desarrollo democrático del país. No podía ser de otra manera. La universidad pública tiene el propósito de describir y analizar los fenómenos sociales, políticos y jurídicos, para lo cual emplea una mirada tanto crítica como propositiva.

Asimismo, es importante destacar que los trabajos publicados por el IJ-UNAM no se han limitado a una perspectiva estrictamente jurídica del sistema electoral. Con el tiempo, se ha fortalecido una aproximación más interdisciplinaria, en la que convergen el derecho, la ciencia política y otras disciplinas afines.<sup>3</sup> Este libro es una muestra clara de esa evolución. Si bien varios capítulos adoptan un enfoque predominantemente jurídico —en buena medida por la formación profesional de sus autoras y autores—, también es posible encontrar contribuciones que incorporan otras herramientas teóricas y metodológicas, así como enfoques comparados.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Desde otra perspectiva metodológica, resulta igualmente necesario reconocer la valiosa y abundante producción académica de la ciencia política —incluida, por supuesto, la desarrollada en México— que ha abordado con rigor analítico las reformas electorales, el funcionamiento del sistema electoral y la evolución de sus instituciones. Basta mencionar, a manera de ejemplo, los aportes de los siguientes autores: Aparicio-Castillo, Francisco J. y Ley Gutiérrez, Sandra Jéssica, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, Documento de trabajo, núm. 28, México, CIDE, 2008; Calvo, Ernesto, “Institutional Gamblers: Majoritarian Representation, Electoral Uncertainty, and the Coalitional Costs of Mexico’s Hybrid Electoral System”, *Electoral Studies*, vol. 21, núm. 3, 2002, pp. 453-471; Díaz-Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, “Mexico: Designing Electoral Rules by a Dominant Party”, en Colomer, Josep M. (ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2004, pp. 145-154; Díaz-Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz, “Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico’s Transition to Democracy”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, núm. 3, 2001, pp. 271-293; Eisenstadt, Todd A., *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Estévez, Federico *et al.*, “Partisanship in Non-partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, 2008, pp. 257-271; Freidenberg, Flavia, “Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007/2008)”, en Alcántara Sáez, Manuel y Hernández Norzagaray, Ernesto (coords.), *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2009, pp. 269-306; Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Deceitful autocratization: Subverting democracy through electoral reform in Mexico”, *Latin American Policy*, vol. 15, núm. 3, 2024, pp. 486-508; y Negretto, Gabriel, “Propuesta para una reforma electoral en México”, *Política y gobierno*, vol. 14, núm. 1, 2007, pp. 215-227.

<sup>4</sup> Si bien algunos capítulos incorporan referencias de derecho comparado, la mayoría de las contribuciones se enfocan de manera deliberada en el caso mexicano, en consonancia con el objetivo central de la obra: analizar críticamente el sistema electoral nacional y

En todos los casos, las personas autoras gozaron de plena libertad académica para definir sus temas, enfoques y marcos analíticos.

También nos parece indispensable señalar dos cuestiones. Por una parte, este libro parte de una concepción amplia de lo que debe entenderse como “sistema electoral”. No sólo nos referimos a la traducción de votos en escaños:<sup>5</sup> estamos hablando de todos los aspectos que se abordan en la legis-

---

proponer rutas concretas de mejora. Desde luego, reconocemos que el análisis comparado puede enriquecer el diseño institucional y fortalecer la dimensión empírica de las propuestas. Por ello, aunque no constituye el foco principal del libro, las lectoras y los lectores interesados en esa perspectiva pueden complementar su lectura con trabajos relevantes del campo comparado, entre los que se encuentran: Elklit, Jørgen y Reynolds, Andrew, “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda”, *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 40, núm. 2, 2002, pp. 86-119; Freidenberg, Flavia (coord.), *Reformas electorales...*, cit.; Gerken, Heather K., “Mexico’s 2007 Election Reforms: A Comparative View”, *Mexican Law Review*, vol. 2, núm. 1, 2009, pp. 163-172; Negretto, Gabriel L., “La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”, en Fontaine, Arturo et al. (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Chile, PNUD-CEP-CIEPLAN, 2008, pp. 63-104. Negretto, Gabriel L. y Visconti, Giancarlo, “Electoral Reform Under Limited Party Competition: The Adoption of Proportional Representation in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 27-51; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 9, 2010, pp. 1-32; Orozco Henríquez, J. Jesús, “The Mexican System of Electoral Conflict Resolution in Comparative Perspective”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, 2006, pp. 51-60; y Rahat, Gideon, “The Politics of Electoral Reform: The State of Research”, *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, vol. 21, núm. 4, 2011, pp. 523-543.

<sup>5</sup> Como explica Dieter Nohlen, “los sistemas electorales pueden concebirse en un sentido restringido y en un sentido amplio”. La concepción amplia de sistema electoral abarca “todo lo relacionado con el proceso electoral, partiendo del derecho de sufragio, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral”. En cambio, en la concepción restringida, “los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”. Véase Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y reforma electoral”, *Quid Juris*, vol. 3, 2006, pp. 1-58, disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/QuidJuris/2006/vol3/1.pdf>. Asimismo, véase el libro de Nohlen, Dieter et al., *Derecho electoral latinoamericano: un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019. A esta distinción conceptual convendría agregar otras más de conceptos relacionados, pero que analíticamente pueden ser distintos, tales como: i) “sistema de partidos”, que puede ser entendido, en el sentido de Giovanni Sartori, como las “interacciones estructurales” entre los partidos relevantes del sistema (Nwokora, Zim y Pelizzo, Riccardo, “Measuring Party System Change: A Systems Perspective”, *Political Studies*, vol. 66, núm. 1, 2018, pp. 100-118, disponible en: <https://scispace.com/pdf/measuring-party-system-change-a-systems-perspective-2o213573go.pdf>); ii) “régimen

lación electoral, la cual comprende a las autoridades electorales, la organización de las elecciones, la conformación y vida interna de los partidos, y un largo etcétera.<sup>6</sup>

Por otra parte, aunque lo local está presente en varios capítulos, lo cierto es que buena parte de esta obra se concentra en la dimensión nacional del sistema electoral. Esta concentración no es arbitraria: responde al hecho de que, con el paso del tiempo y, sobre todo, tras la reforma constitucional de 2014, el modelo mexicano ha experimentado una creciente centralización normativa, administrativa y jurisdiccional, lo que ha reducido significativamente los márgenes de diseño e implementación en el ámbito subnacional.

---

electoral”, que suele ser entendido como aquellos arreglos institucionales que permiten la existencia de una competencia electoral entre dos o más partidos (Gilbert, Leah y Mohseni, Payam, “Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 46, 2011, pp. 270-297, disponible en: <https://payammohseni.com/wp-content/uploads/2012/08/gilbert-mohseni-beyond-authoritarianism.pdf>); iii) “legislación electoral”, que, entendida en sentido amplio, se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan la materia electoral; iv) “reforma electoral”, entendida como el proceso mediante el cual dichas normas jurídicas pueden ser modificadas; y v) “diseño y rediseño institucional”, que entendemos como el proceso deliberado para crear o modificar la configuración de las reglas formales e informales que estructuran, en este caso, interacciones políticas (para lo cual seguimos la definición de North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

<sup>6</sup> Si bien algunas personas autoras optan por una concepción restringida del sistema electoral —centrada exclusivamente en las reglas de conversión de votos en escaños—, para efectos de este estudio introductorio se adopta deliberadamente una definición amplia. Esto responde al objetivo central de la obra: ofrecer propuestas de reforma en diversas dimensiones de la materia electoral, que van desde el diseño institucional de las autoridades hasta las normas sobre partidos y justicia electoral. No obstante, cabe subrayar que las personas autoras de los distintos capítulos han contado con plena libertad para emplear la definición —amplia o restringida— que resulte más adecuada a los propósitos descriptivos y prescriptivos de sus respectivos trabajos. Ahora bien, aunque reconocemos que en cualquier conceptualización amplia se corre el riesgo de incurrir en lo que Sartori llama “alargamiento conceptual” (Sartori, Giovanni, “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, vol. 64, núm. 4, 1970, pp. 1033-1053.), la definición amplia que aquí se adopta se justifica por dos razones. Primera, el libro no realiza comparación sistemática entre países, sino un análisis enfocado en una sola nación (México); por ello, la exigencia de mantener conceptos estrictamente “transportables” entre contextos —y evitar la pérdida de poder discriminante— es menos apremiante que en la investigación comparada, que es el centro de atención de Sartori. Segunda, este estudio introductorio hace explícitos desde el inicio los componentes que integran su noción amplia —autoridades, financiamiento, justicia, partidos, representación, etcétera— y, al hacerlo, establece fronteras analíticas claras que previenen la vaguedad conceptual.

Con todo, compartimos la preocupación de que futuras investigaciones —particularmente si no prospera la propuesta de recentralización contenida en el llamado Plan C—<sup>7</sup> deberán explorar con mayor profundidad las especificidades de las entidades federativas.<sup>8</sup>

## II. EL PUNTO DE QUIEBRE: LAS REFORMAS ELECTORALES EN TIEMPOS DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Los últimos años no han sido la excepción en cuanto a la atención académica dedicada a las reformas electorales. Tanto en el sexenio del ex-presidente Andrés Manuel López Obrador como en el de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, desde el IJ-UNAM se han impulsado espacios para analizar las iniciativas presentadas y las reformas aprobadas por el oficialismo.<sup>9</sup>

En materia electoral, desde la línea de investigación Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas, hemos publicado dos trabajos co-

---

<sup>7</sup> Véase Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral...*, cit.; así como Martín Reyes, Javier, y Orozco Henríquez, José de Jesús, “La iniciativa presidencial de reforma electoral: breve radiografía del «Plan C»”, en López Ayllón, Sergio et al. (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.

<sup>8</sup> Sobre la dimensión local, véanse los siguientes trabajos: León Pérez, Alfonso, “El federalismo mexicano en materia electoral, un siglo de cambios”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, vol. 36, núm. 103, 2023, pp. 109-126; López Lara, Álvaro F., “Descentralización política y decisiones sobre la reforma electoral en las legislaturas estatales de México”, en Botero, Felipe et al., *Dinamismo y diversidad en la ciencia política latinoamericana. VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Colombia, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2016; Méndez de Hoyos, Irma et al., “Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad”, *Región y Sociedad*, núm. 33, 2021; Monsiváis Carrillo, Alejandro, “La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 33, 2009, pp. 7-37; y Vargas González, Pablo, “México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales”, *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 7, 2011, pp. 117-149.

<sup>9</sup> Véase, por mencionar un ejemplo, los trabajos agrupados en: López Ayllón, Sergio et al. (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.

lectivos: *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*<sup>10</sup> y *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral*.<sup>11</sup>

En el primer trabajo ofrecimos un análisis exhaustivo de la reforma a las diversas leyes secundarias aprobadas a finales de 2022 y principios de 2023, conocida popularmente como el “Plan B”. Los trabajos ahí reunidos muestran que esta reforma no sólo representaba un cambio normativo de gran calado, sino que también estuvo marcada por graves irregularidades en el procedimiento legislativo que eventualmente llevaron a su invalidación total por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El análisis detalla, entre otros asuntos, el impacto del debilitamiento del servicio profesional electoral, la eliminación de buena parte de la estructura distrital del Instituto Nacional Electoral (INE), la concentración del poder en el interior del INE, así como el debilitamiento de las condiciones de la competencia electoral. Se muestra, en pocas palabras, cómo estas medidas constituían un retroceso en la institucionalidad democrática construida a lo largo de décadas de reformas consensuadas, que buscaban tanto fortalecer el pluralismo como garantizar elecciones libres y justas.

Por su parte, el análisis técnico de la iniciativa presidencial de reforma electoral examina algunos de los detalles más importantes de la propuesta presentada por el expresidente López Obrador el 5 de febrero de 2024, conocida coloquialmente como el “Plan C”. Entre otros aspectos, los trabajos incluidos en esta obra colectiva muestran cómo la elección popular de personas consejeras y magistradas electorales pondría en riesgo la independencia de los árbitros de la democracia, al someter su selección a procesos politizados y vulnerables a las mayorías del momento. De la misma forma, los trabajos ahí contenidos enfatizan cómo la eliminación de los mecanismos actuales de representación proporcional impactaría negativamente en la pluralidad y representatividad del sistema electoral. En la misma línea, argumentan que la reducción del financiamiento público a los partidos políticos —aunque presentada como una medida de austeridad— en realidad buscaba limitar una de las principales fuentes de la competencia electoral. Al igual que en el caso del Plan B, este análisis colectivo destaca que estas propuestas no buscaban construir consensos ni atender las demandas legítimas

---

<sup>10</sup> Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 64, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64>.

<sup>11</sup> Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral...*, cit.

mas de la oposición, sino consolidar una posición de poder desde el Ejecutivo y desde el partido que, en sólo seis años, se convirtió en dominante y que podría transformarse en hegemónico en el futuro mediato.

Estas dos obras, así como otras más, no sólo reafirman el compromiso de las personas investigadoras que participan en este análisis crítico de las iniciativas y reformas electorales, sino que también reflejan un cambio fundamental en la forma en que se han procesado las posibles modificaciones al sistema electoral en los últimos años.

A diferencia de las reformas del pasado, que buscaban generar consenso entre las fuerzas políticas dominantes y la oposición, las reformas impulsadas desde la Cuarta Transformación se caracterizan por una lógica unilateral, en la que se privilegia la imposición de los intereses de la coalición en el poder por encima de la negociación y la generación de acuerdos comunes.

Este fenómeno no ha sido exclusivo de la materia electoral. De hecho, si revisamos las reformas recientemente aprobadas —la reforma judicial, la reforma en materia de Guardia Nacional y militarización, así como la reforma de “simplificación administrativa” que desaparece organismos constitucionales autónomos, de manera destacada—, veremos que estamos frente a una tendencia sistemática del nuevo régimen que se construye en México. Desde esta perspectiva, estas iniciativas representan una permanente tensión con el derecho y afectan los pilares de la democracia constitucional al debilitar los contrapesos institucionales y socavar los valores democráticos.

### III. MÁS ALLÁ DE LOS INTENTOS DE REGRESIÓN: PROPUESTAS PARA FORTALECER EL SISTEMA ELECTORAL

En el contexto actual, donde las iniciativas de reforma electoral han despertado profundas preocupaciones en materia de debilitamiento institucional y regresión democrática, resulta esencial plantear alternativas que vayan más allá de las propuestas impulsadas desde la coalición en el poder. Estamos convencidos de que es indispensable fomentar un diálogo plural que permita fortalecer, en lugar de dismantelar, el sistema electoral.

El presente libro surge precisamente de esa necesidad, aunque no es producto de la inmediatez ni de una reacción apresurada ante las circunstancias. Todo lo contrario: esta obra es el resultado de más de un año de trabajo, organizado cuidadosamente desde la línea de investigación Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas del IJ-UNAM, en el que hemos reunido a personas académicas de diversas instituciones,

todas con un propósito en común: responder a la pregunta ¿qué podemos hacer para mejorar el sistema electoral sin arriesgar la democracia?

Desde noviembre de 2023, como coordinadores de dicha línea, convocamos a una reflexión pausada, plural y de largo aliento sobre el sistema electoral mexicano, con el objetivo de generar diagnósticos precisos y propuestas concretas para su mejora. Este proceso comenzó con la planificación de un seminario académico inicial, que sirvió como punto de partida para identificar los problemas más apremiantes y las alternativas de solución en materia electoral.

El seminario inicial se realizó el 23 y 24 de enero de 2024 y reunió a expertos en derecho electoral y otras disciplinas para discutir los principales problemas y posibles soluciones de nuestro sistema. Las sesiones fueron deliberadamente inclusivas y se enfocaron en identificar lo que funciona de manera adecuada y lo que requiere cambios. En total hubo seis mesas: 1) gobernanza y proceso electoral; 2) partidos, financiamiento y fiscalización; 3) modelo de comunicación política; 4) justicia electoral y procuración de justicia electoral; 5) acciones afirmativas, paridad y temas de género; y 6) representación política y democracia participativa.

A partir de este seminario inicial, los participantes presentaron ponencias escritas que profundizaban lo discutido en éste. Es importante mencionar que, de manera explícita, solicitamos que las personas autoras siguieran una metodología en la que incluyeran: *i)* una breve explicación sobre el estado actual de la cuestión; *ii)* la identificación de las dimensiones que funcionan adecuadamente y las áreas de mejora; y *iii)* las alternativas de reforma constitucional y legal para solucionar los problemas identificados.

Estas ponencias escritas fueron eventualmente discutidas en el seminario abierto que se realizó el 13, 14 y 15 de agosto de 2024, el cual giró en torno a nueve mesas: 1) temas generales; 2) regulación del proceso; 3) autoridades electorales; 4) partidos políticos; 5) democracia interna de los partidos políticos; 6) acciones afirmativas; 7) representación y democracia participativa; 8) comunicación política; y 9) justicia electoral.

A partir de las discusiones realizadas en enero y agosto, todas las personas participantes tuvimos la oportunidad de enriquecer nuestros textos con las perspectivas y aportes de nuestras y nuestros colegas. Como no podía ser de otra manera, en todo momento se garantizó plena libertad de investigación. Cada persona autora abordó los temas que, a su juicio, resultan más relevantes y que, desde su perspectiva, deberían ser prioritarios en caso de que se abra una discusión plural e incluyente para una futura reforma electoral.

Este libro es, por tanto, el resultado de un esfuerzo colectivo que refleja el compromiso con los más altos estándares de la labor académica. No se trata de un trabajo que responda a coyunturas inmediatas, sino que busca ser producto de una reflexión pausada, plural e interdisciplinaria. No sólo examina con rigor los retos del sistema electoral mexicano, sino que también propone alternativas concretas para su fortalecimiento. Su desarrollo se basó en un enfoque metodológico compartido, que integró diagnósticos precisos, análisis críticos y soluciones viables, lo cual reafirma la misión de la línea de investigación Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas del IJ-UNAM de contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante una investigación académica seria y comprometida.

Como podrán advertir las personas lectoras, la pluralidad es la nota distintiva de este trabajo académico: algunos artículos atienden cuestiones muy específicas, mientras que otros abordan problemáticas más generales. O, para decirlo de alguna manera más ilustrativa, hubo quien utilizó un microscopio y quienes prefirieron mirar con un telescopio. Sin embargo, confiamos en que quienes lean estos trabajos advertirán que hay un claro hilo conductor a lo largo de esta obra: la convicción de que es posible reformar nuestro sistema electoral sin caer en una regresión democrática.

Conviene dejar constancia de que este libro es resultado del trabajo colectivo de una línea de investigación caracterizada por su diversidad teórica y metodológica. En los capítulos que lo conforman conviven enfoques teóricos distintos y posturas normativas encontradas, lo que, desde nuestra perspectiva, enriquece sustantivamente el análisis del sistema electoral mexicano. Si algo distingue a quienes participan en esta obra, es su conocimiento especializado sobre el funcionamiento de dicho sistema, así como su compromiso con una evaluación crítica e informada. Ahora bien, como personas coordinadoras de la obra, sí consideramos pertinente hacer explícita nuestra adhesión a una concepción “liberal” de la democracia,<sup>12</sup> si por ello se entiende una apuesta por una democracia constitucional que plantee tanto la garantía efectiva de los derechos fundamentales como la existencia de mecanismos institucionales de contra-

---

<sup>12</sup> Como explica Holmes, “Las prácticas centrales de un orden político liberal son la tolerancia religiosa, la libertad de discusión, las restricciones al comportamiento de la policía, las elecciones libres, el gobierno constitucional basado en la división de poderes, el escrutinio de los presupuestos públicos para evitar la corrupción y una política económica comprometida con el crecimiento sostenido basado en la propiedad privada y la libertad de contratar”, en Holmes, Stephen, *The Anatomy of Antiliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.

peso capaces de limitar y controlar el poder.<sup>13</sup> Esa convicción —que muy probablemente comparten muchas personas autoras— orienta el tono general de este estudio introductorio, sin imponer uniformidad ni restringir la libertad académica que se ejerció en cada contribución.

#### IV. EL CONTENIDO DE ESTE LIBRO

##### 1. *Sección uno: perspectiva amplia de las reformas electorales*

La primera sección de este libro está conformada por trabajos que analizan el proceso de reformas electorales desde una perspectiva amplia. El primero de ellos es el de Alejandro Monsiváis Carrillo, quien inaugura este libro con el capítulo “Reforma electoral y control democrático”. Monsiváis examina, en términos generales, cómo las reformas recientes en México han oscilado entre avances democráticos y retrocesos autoritarios. De acuerdo con él, “la próxima reforma electoral en México puede dar un paso decisivo para apuntalar un desarrollo democrático progresivo y recuperar el terreno perdido”. No obstante, también nos advierte que es probable que las próximas modificaciones busquen apuntalar “la subversión de la democracia mexicana estableciendo las bases para la instauración de un autoritarismo competitivo, sostenido sobre un partido dominante y apelando a la transformación populista”.

Con una mirada crítica, María Marván Laborde analiza en “Discutir la reforma electoral en clave democrática: México 2024” los peligros inherentes a las reformas impulsadas por el Poder Ejecutivo en los últimos años. Para Marván, una de las propuestas más destructivas sería la desaparición del “sistema electoral mixto que México ha tenido desde 1977”, pues, desde su punto de vista, lo ideal sería “avanzar en la proporcionalidad del sistema electoral mexicano”. También señala la urgencia de “hacer una revisión integral a las reglas que permiten las coaliciones parciales y flexibles a fin de cerrar, en la medida de lo posible, las oportunidades que han aprovechado los propios partidos para hacer fraude a la Constitución”.

El siguiente capítulo, “Sufragio y derecho electoral”, fue escrito por Marco Antonio Zavala Arredondo y ofrece una reflexión profunda sobre la forma en que el sufragio constituye el nexo que entrelaza a las elecciones, las consultas populares y la revocación de mandato. Por lo mismo, Zavala subraya que “en las revisiones de la legislación electoral que están por venir

---

<sup>13</sup> Véase: Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

deben tratarse integralmente las cuestiones relacionadas con las garantías del sufragio”. Asimismo, advierte que “si los ámbitos de libertad y de ejercicio de los derechos dejan de estar garantizados, especialmente a través de una jurisdicción independiente e imparcial,... se carecerá de condiciones para racionalizar y limitar el ejercicio del poder”.

Leonardo Valdés Zurita, en el capítulo “Una reforma política autocrática”, repara sobre el carácter regresivo de las reformas promovidas desde el Ejecutivo durante los últimos años. Al respecto, señala que “la vuelta al presidencialismo sin contrapesos (o para ser más preciso, con contrapesos limitados)” podría convertirse en la “nueva normalidad”. En ese sentido, enfatiza que las iniciativas de reforma electoral que se han presentado “no resuelven problemas reales del sistema electoral mexicano e implican importantes retrocesos en el diseño que se ha logrado”, lo cual es un “mal augurio para una joven democracia que, al parecer, detiene su consolidación para ceder el paso a un claro proceso de autocratización”.

En “Las reformas electorales post 2024: ¿serán suficientes para la democracia?”, Jaime Cárdenas Gracia plantea interrogantes cruciales sobre el futuro del sistema electoral mexicano. Afirma que los ordenamientos electorales “deben contar con legitimidad para ser obedecidos” pero que “[l]as reglas e instituciones electorales de México no cuentan en este momento con el respaldo de algunos sectores sociales y políticos muy importantes”. En particular, enfatiza que el partido/movimiento que está en el poder y sus principales dirigentes “tienen una idea del diseño, organización y funcionamiento de las autoridades electorales que no fue la dominante en el pasado” y que, en ese sentido, los “denominados planes A, B y C son simplemente el traslado de esas ideas y nociones; muchas de ellas provienen de antaño y ahora se materializan en sus textos”.

Finalmente, Guadalupe Salmorán Villar cierra esta sección con el capítulo “Elección popular del tribunal electoral y la corte: el camino ideal para la captura de los órganos judiciales”. La autora critica con dureza la propuesta de elección popular de consejeros y magistrados electorales, afirmando que “la elección popular del INE, el TEPJF y el Pleno de la SCJN no empoderará a la ciudadanía ni democratizará al sistema de justicia”. Por el contrario, considera que este modelo “legalizará una operación autoritaria que socavará gravemente la imparcialidad e independencia que deben caracterizar la actuación de estos órganos del Estado”. Salmorán advierte que “[e]l sistema electivo, como ha quedado desarrollado, antes que dotar de una mayor legitimidad democrática a las instituciones involucradas, acrecentará la politización de los nombramientos respectivos”.

## 2. *Sección dos: autoridades electorales*

La segunda sección del libro está dedicada al análisis de las autoridades electorales. En su primer capítulo, “Un diagnóstico de la justicia electoral: simplificación y reinención”, Arturo Espinosa Silis propone un examen exhaustivo del sistema de justicia electoral en México. Según el autor, “la justicia electoral debe simplificarse a efecto de poner el acceso a la justicia, la certeza y seguridad jurídica en el centro de cualquier modificación legal o constitucional que impacte en esta materia”. En ese sentido, Espinosa subraya que “[L]a justicia electoral se ha alejado de su esencia; se ha vuelto abigarrada, subjetiva, ineficaz, inaccesible e incluso inviable, si se considera que su principal función es resolver conflictos y controversias en materia electoral, garantizando el pleno ejercicio de derechos y la realización de elecciones bajo los principios constitucionales”.

Marcos del Rosario Rodríguez, en su capítulo “Las cuestiones político-parlamentarias y su control. Límites y alcances”, examina las interacciones entre el Poder Legislativo y las instituciones electorales. Al respecto, reconoce que la evolución de la jurisprudencia del TEPJF “ha suscitado un intenso debate sobre el equilibrio entre los poderes del Estado, la autonomía del Congreso y la protección de los derechos ciudadanos”. Del Rosario destaca que “[l]as recientes interpretaciones jurisprudenciales crean un nuevo escenario en el que los límites entre cuestiones electorales y parlamentarias se vuelven más difusos”, lo cual “implica una mayor intervención judicial en asuntos que antes eran competencia exclusiva de los órganos legislativos”.

En el capítulo posterior, “Laicidad y reforma electoral”, Pauline Capdevielle y Danariel Curiel Arriaga reflexionan sobre el papel de la laicidad en el sistema electoral mexicano. Los autores sostienen que “la laicidad es consustancial al afianzamiento de una República democrática, representativa y federal y que su protección es necesaria para garantizar un voto libre, consciente e informado por parte de la ciudadanía”. Además, señalan que “[e]n los últimos años se ha advertido un reblandecimiento de la laicidad en la cultura política nacional, víctima de las incesantes embestidas de los sectores clericales que buscan influir en la agenda de discusión, así como de los intentos de la clase política de modificar su entendimiento y alcance para beneficiar determinados proyectos partidistas”.

En “Entre zonas marrones y de penumbra. Alternativas para transitar a partir de un modelo ineficiente para la sanción de las prácticas clientelares”, Luz María Cruz Parceró analiza las deficiencias del sistema para sancionar prácticas como el clientelismo. En ese sentido, la autora señala que

“la reforma electoral que está en puerta podría incorporar una reflexión amplia acerca de la participación clientelar”. Cruz Parceró considera que “es necesario colocar el tema en la discusión política con base en dos ejes que implican la corresponsabilidad de los actores involucrados: revisar los mecanismos de sanciones y ampliar y fortalecer la educación cívica”.

Roberto Heycher Cardiel Soto, en su capítulo “Estructura del Instituto Nacional Electoral. Hacia una nueva reforma”, explora las áreas de oportunidad para mejorar el diseño y funcionamiento del INE. Señala que “la estructura organizacional de la autoridad electoral debe corresponder con la naturaleza y cantidad de atribuciones a desarrollar” y que, por lo mismo, “para estudiar la estructura del INE es necesario comprender sus funciones y alcance”. En ese sentido, plantea una serie de cuestionamientos respecto de los procesos de selección de las consejerías del Consejo General del INE, del nombramiento de las personas integrantes de la Junta General Ejecutiva y de la designación del titular del Órgano Interno de Control. Asimismo, propone alternativas de reforma para mejorar estos procesos.

En “Repensar el financiamiento público”, Martín Vivanco Lira explora la relación entre dinero y poder. Señala, en ese sentido, que en nuestro país “corren dos discursos ambivalentes sobre el dinero y los procesos electorales”. Por una parte, se dice que “nuestros partidos políticos disponen de cantidades ingentes de dinero público”; por otra, vemos que “el dinero privado ilegal inunda las campañas electorales”. Vivanco ofrece pistas para entender esta aparente paradoja y propone “un modelo basado en los principios democráticos del liberalismo igualitario aterrizados en el andamiaje electoral y sus condiciones efectivas de realización”.

En el siguiente capítulo, intitulado “Desarrollo y coordinación integral de casillas electorales”, Karla Edith Acosta Méndez se centra en los retos logísticos del proceso electoral. La autora señala que “[e]l actual modelo electoral sustenta parte de su fortaleza en una sólida combinación de procedimientos técnicos y operativos, los cuales son aplicados por un equipo de expertos”, a los que se “suma la participación activa de la ciudadanía, que juega un papel crucial en el desarrollo, vigilancia y supervisión del proceso electoral”. Partiendo de esa base, plantea alternativas de reforma en materia de insaculación, participación ciudadana y espacios para la instalación de casillas.

Finalmente, en “Cómputos distritales. Nuevos desafíos”, Roberto Heycher Cardiel Soto analiza los retos asociados con los cómputos distritales en el contexto actual. Considera que el “sistema de cómputos desarrollado por el INE y operado por personal profesional en los órganos desconcentrados ha

demostrado ser confiable y preciso”. No obstante, Cardiel señala que existen potenciales áreas de mejora y, en ese sentido, plantea dos propuestas de reforma a nivel local para mejorar el desempeño del sistema de resultados electorales.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este libro es una muestra de que otra reforma electoral no sólo es posible, sino necesaria. Al mismo tiempo, expone que no cualquier reforma es conveniente. México requiere una reforma electoral que no implique una regresión democrática ni un debilitamiento de las instituciones, sino que busque fortalecer el sistema electoral mexicano con respeto a la pluralidad. Desde sus primeras páginas hasta las últimas propuestas, esta obra refleja un esfuerzo colectivo por comprender, criticar y proponer. Sabemos que nuestro sistema electoral no es perfecto y, de hecho, siempre hemos sido críticos de sus fallas. Sin embargo, también es fundamental reconocer lo que sí funciona y construir a partir de esos cimientos. Sólo mediante un enfoque balanceado —que identifique tanto los retos como los logros— se pueden desarrollar reformas que respondan a los desafíos actuales sin sacrificar los principios fundamentales de nuestra democracia constitucional.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la participación de todos aquellos que contribuyeron en las diversas etapas de los seminarios. Gracias infinitas por su compromiso y seriedad. Queremos expresar nuestro especial agradecimiento a Luis Mauricio Varas Silva, Gadiel Solorio Álvarez y Uriel Carrillo Altamirano, quienes realizaron una labor extraordinaria como organizadores de los eventos, asistentes de investigación y revisores de los detalles editoriales de esta obra. Su dedicación y profesionalismo fueron esenciales para convertir estas ideas en un proyecto académico de la más alta calidad.

Asimismo, queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a las dos personas dictaminadoras anónimas que revisaron al detalle cada uno de los capítulos que integran estos dos volúmenes. Sus observaciones y críticas contribuyeron de manera significativa a mejorar la calidad académica de esta obra. Extendemos también un reconocimiento muy especial a la maestra Wendy Vanesa Rocha Cacho, titular de la Secretaría Técnica del Instituto, por su invaluable apoyo en todo el proceso editorial; sin su compromiso y profesionalismo, esta publicación no habría sido posible. Finalmente, agradecemos profundamente a nuestra directora, la doctora Mónica González Contró, por el respaldo que ha brindado en distintos

momentos para que esta línea de investigación continúe cumpliendo su labor de analizar con rigor los fenómenos jurídicos y electorales en un entorno de libertad académica. Su apoyo ha sido también fundamental para que el Instituto considere publicar, dentro de la colección Doctrina Jurídica, un texto adicional que reúna y difunda —en un formato más breve y accesible— las principales propuestas contenidas en estos volúmenes, fortaleciendo así su vocación de aportar conocimiento riguroso y útil al debate público.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN ROSE, John Mill (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2661-nuevos-escenarios-del-derecho-electoral-los-retos-de-la-reforma-de-2007-2008>.
- ACKERMAN ROSE, John Mill, *Autenticidad y nulidad: por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3105-autenticidad-y-nulidad-por-un-derecho-electoral-al-servicio-de-la-democracia>.
- ALANIS FIGUEROA, María del Carmen *et al.*, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Colección TEPJF, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5449/11.pdf>.
- APARICIO-CASTILLO, FRANCISCO J. y LEY GUTIÉRREZ, Sandra Jéssica, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, Documento de trabajo, núm. 208, México, CIDE, 2008.
- CALVO, Ernesto, “Institutional Gamblers: Majoritarian Representation, Electoral Uncertainty, and the Coalitional Costs of Mexico’s Hybrid Electoral System”, *Electoral Studies*, vol. 21, núm. 3, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando (coord.), *Avances del sufragio efectivo frente al fraude electoral en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6646-avances-del-sufragio-efectivo-frente-al-fraude-electoral-en-mexico>.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/25-estudios-juridicos-en-torno-al-instituto-federal-electoral>.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3645-la-crisis-del-sistema-electoral-mexicano-a-proposito-del-proceso-electoral-2012>.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (coords.), *La (in)justicia electoral a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2016, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4271-la-in-justicia-electoral-a-examen>.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2679-democracia-sin-garantes-las-autoridades-vs-la-reforma-electoral>.
- DÍAZ-CAYEROS, ALBERTO y MAGALONI, Beatriz, “Mexico: Designing Electoral Rules by a Dominant Party”, en COLOMER, Josep M. (ed.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan UK, 2004.
- DÍAZ-CAYEROS, ALBERTO y MAGALONI, Beatriz, “Party Dominance and the Logic of Electoral Design in Mexico’s Transition to Democracy”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, núm. 3, 2001.
- EISENSTADT, Todd A., *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- ELKLIT, Jørgen y REYNOLDS, Andrew, “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda”, *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 40, núm. 2, 2002.
- ESTÉVEZ, Federico *et al.*, “Partisanship in Non-partisan Electoral Agencies and Democratic Compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, 2008.
- FREIDENBERG, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2022, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6833-reformas-electorales-en-america-latina>.
- FREIDENBERG, Flavia, “Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007/2008)”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y HERNÁNDEZ NORZAGARAY, Ernesto (coords.), *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2009.

- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6499-ni-tribunal-ni-electoral>.
- GERKEN, Heather K., “Mexico’s 2007 Election Reforms: A Comparative View”, *Mexican Law Review*, vol. 2, núm. 1, 2009.
- GILBERT, Leah y MOHSENI, Payam, “Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 46, 2011, disponible en: <https://payammohseni.com/wp-content/uploads/2012/08/gilbert-mohseni-beyond-authoritarianism.pdf>.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2879-la-intervencion-de-los-organos-electorales-del-estado-en-la-vida-interna-de-los-partidos-politicos>.
- HOLMES, Stephen, *The Anatomy of Antiliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- LA (IN)JUSTICIA ELECTORAL FRENTE A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A LA PRESIDENCIA. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CASO JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN VS. CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5226-la-in-justicia-electoral-frente-a-las-candidaturas-independientes-a-la-presidencia-analisis-juridico-del-caso-jaime-helodoro-rodriguez-calderon-vs-consejo-general-del-instituto-nacional-electoral>.
- LEÓN PÉREZ, Alfonso, “El federalismo mexicano en materia electoral, un siglo de cambios”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, vol. 36, núm. 103, 2023.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.*, (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.
- LÓPEZ LARA, Álvaro F., “Descentralización política y decisiones sobre la reforma electoral en las legislaturas estatales de México”, en BOTERO, Felipe *et al.* (comps.), *Dinamismo y diversidad en la ciencia política latinoamericana. VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Colombia, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, 2016.

- 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, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7558-la-iniciativa-presidencial-de-reforma-electoral-analisis-tecnico-del-plan-c-electoral>.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 64, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64>.
- MARTÍN REYES, Javier y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “La iniciativa presidencial de reforma electoral: breve radiografía del «Plan C»”, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma *et al.*, “Integridad electoral y órganos electorales subnacionales en México: el papel de la imparcialidad”, *Región y Sociedad*, núm. 33, 2021.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/216-jose-maria-iglesias-y-la-justicia-electoral>.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Deceitful autocratization: Subverting democracy through electoral reform in Mexico”, *Latin American Policy*, vol. 15, núm. 3, 2024.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “La equidad electoral formal en las entidades federativas: México (1996-2007)”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 33, 2009.
- NEGRETTO, Gabriel L. y VISCONTI, Giancarlo, “Electoral Reform Under Limited Party Competition: The Adoption of Proportional Representation in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018.
- NEGRETTO, Gabriel L., “La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas”, en FONTAINE, Arturo *et al.* (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, Chile, PNUD-CEP-CIEPLAN, 2008.

- NEGRETTO, Gabriel, “Propuesta para una reforma electoral en México”, *Política y gobierno*, vol. 14, núm. 1, 2007.
- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral: una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1097-interpretacion-y-argumentacion-juridicas-en-materia-electoral-1a-reimp>.
- NOHLEN, Dieter *et al.*, *Derecho electoral latinoamericano: un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- NOHLEN, Dieter, “Sistemas electorales y reforma electoral”, *Quid Juris*, vol. 3, 2006, disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidjuris/2006/vol3/1.pdf>.
- NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- NWOKORA, Zim y PELIZZO, Riccardo, “Measuring Party System Change: A Systems Perspective”, *Political Studies*, vol. 66, núm. 1, 2018, disponible en: <https://scispace.com/pdf/measuring-party-system-change-a-systems-perspective-2o213573go.pdf>.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 9, 2010.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “The Mexican System of Electoral Conflict Resolution in Comparative Perspective”, *Taiwan Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 1, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 1999, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/241-etica-y-derecho-electoral-en-el-umbral-del-siglo-xxi>.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 1999, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/240-justicia-electoral-en-el-umbral-del-siglo-xxi>.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7003-propuestas-para-el-fortalecimiento-interno-del-tribunal-electoral-del-poder-judicial-de-la-federacion-informe-tecnico-del-grupo-de-trabajo-del-instituto-de-investigaciones-juridicas-de-la-unam>.

- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2527-reforma-politica-y-electoral-en-america-latina-1978-2007-1a-reimp>.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral comparada de América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5548-justicia-electoral-comparada-de-america-latina>.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1833-nuevo-derecho-electoral-mexicano-2006-8a-ed>.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. (coord.), *Prontuario de legislación federal electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1064-prontuario-de-legislacion-federal-electoral>.
- RABASA P. GAMBOA, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PNUD, 2010, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3087-las-reformas-constitucionales-en-materia-politica-electoral-political-electoral-constitutional-reforms>.
- RAHAT, Gideon, “The Politics of Electoral Reform: The State of Research”, *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, vol. 21, núm. 4, 2011.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- SALAZAR UGARTE, Pedro y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (coords.), *Regulación de encuestas electorales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública, A. C. Consejo de Investigadores de la Opinión Pública, 2007, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2397-regulacion-de-encuestas-electorales-en-mexico>.
- SALAZAR UGARTE, Pedro y FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo (coords.), *Sentencias electorales a debate*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6230-sentencias-electorales-a-debate>.
- SARTORI, Giovanni, “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, vol. 64, núm. 4, 1970.

VARGAS GONZÁLEZ, Pablo, “México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales”, *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 7, 2011.

VV. AA. *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados-Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral, 1993, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/635-tendencias-contemporaneas-del-derecho-electoral-en-el-mundo>.

WOLDENBERG, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2015.

## CAPÍTULO PRIMERO

### REFORMA ELECTORAL Y CONTROL DEMOCRÁTICO

Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas electorales: entre normas, poder y contingencia*. III. *Hacia el control democrático*. IV. *Reformas electorales y control democrático en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

La próxima reforma electoral en México podría ser decisivamente democrática. La presidenta electa, Claudia Sheinbaum, cuenta con una legitimidad electoral sin precedentes y un respaldo mayoritario en el Congreso y en las gubernaturas de los estados, aun sin la necesidad de que la coalición de partidos que la postuló distorsione la Constitución para obtener una sobrerrepresentación injusta. Su posición es inmejorable para construir el entramado institucional de una democracia representativa, incluyente y responsable. Sin embargo, lo más probable es que Sheinbaum apunte a la subversión de la democracia mexicana, estableciendo las bases para la instauración de un autoritarismo competitivo,<sup>1</sup> un régimen en el que se celebran elecciones, pero en el que el partido en el poder se asegura de ganarlas, vulnerando sistemáticamente al menos dos de las condiciones que definen a la democracia: elecciones libres y limpias, sufragio universal y protección de las libertades civiles y políticas, como la libertad de prensa, de expresión y de asociación. En México, este régimen estaría sostenido en el carácter mayoritario del Mo-

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte. Profesor-investigador de tiempo completo, Titular C en El Colegio de la Frontera Norte. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8661-5935>.

<sup>1</sup> El concepto de autoritarismo competitivo fue formulado por Steven Levitsky y Lucan Way en *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Es similar al de autoritarismo electoral, propuesto por Andreas Schedler en *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

vimiento de Regeneración Nacional (Morena) en el plano legislativo y electoral, y tendría como narrativa legitimadora la transformación promovida por Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Es preciso tener presente que la democracia mexicana se estableció de forma incremental sobre la base de una serie de reformas constitucionales y legales que ampliaron la representatividad del sistema electoral e introdujeron un conjunto innovador de instituciones de administración y justicia electoral. Esa misma lógica incremental ha caracterizado los episodios de reforma posteriores, desde 1996 a la fecha, respondiendo cada vez a las demandas del momento. Esa lógica reformista, sin embargo, ha definido a la vez los alcances y límites del desarrollo democrático del país, pues ha estado condicionada por los intereses y las estrategias de corto plazo de las élites partidistas.<sup>2</sup>

Hacia el final de su gobierno, AMLO intentó dar un viraje en materia de instituciones políticas y electorales. Las iniciativas de reforma constitucional y legal del lopezobradorismo desafiaron directamente la trayectoria negociada e incremental de cambio institucional que se había seguido en el país. Apelando a una “democracia auténtica”, la “Cuarta Transformación” promovió una reforma constitucional fallida y consiguió promulgar el Plan B, cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas por la Suprema Corte debido a violaciones graves al procedimiento legislativo.<sup>3</sup> Ambas reformas habrían desmantelado la democracia electoral y sentado las bases de un autoritarismo competitivo.<sup>4</sup> Presentado como iniciativa de reforma constitucional en febrero de 2024, el

---

<sup>2</sup> Ugalde, Luis Carlos, “Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2019”, en Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, pp. 35-54; Valdés Zurita, Leonardo, “La resiliencia del sistema electoral mexicano”, en López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024, pp. 162-188; Langston, Joy, “¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización”, *Política y gobierno*, vol. 28, núm. 2, 2020, pp. 1-32.

<sup>3</sup> Sin embargo, la Suprema Corte no resolvió las cuestiones de fondo, abriendo así la puerta a una reforma futura apegada al procedimiento legislativo, pero igualmente dirigida a subvertir la integridad electoral. Véase Martín Reyes, Javier, “La muerte judicial del ‘Plan B’: certeza inmediata y riesgos futuros”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, pp. 1-18, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2545>.

<sup>4</sup> Valdés Zurita, “La resiliencia del sistema electoral mexicano”, *op. cit.*, pp. 162-188; Monsiváis-Carrillo, Alejandro, “Populismo, desinformación e integridad electoral en México”, *Revista Elecciones*, vol. 22, núm. 25, 2023, pp. 151-182, disponible en: <https://doi.org/10.53557/elecciones.2023.v22n25.05>; Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.

Plan C redobló la apuesta autoritaria y fue suscrito íntegramente por la entonces candidata del gobierno, Claudia Sheinbaum.

En estas circunstancias, ante un inminente episodio de reforma política y electoral, ¿qué condiciones deben cumplirse para que esa reforma trascienda el reformismo condicionado por las élites partidistas y evite, al mismo tiempo, la ruta de la subversión democrática impulsada por el populismo de la “Cuarta Transformación”? Mejor aún, ¿qué criterios deben regir un episodio de reforma que apunte decisivamente el desarrollo democrático del país? La respuesta a estas preguntas puede buscarse en la investigación empírica que estudia los procesos de reforma política y electoral desde una perspectiva comparada. Sin embargo, las cuestiones planteadas no sólo remiten a las características, causas y consecuencias del cambio institucional, sino que, en buena medida, también requieren adentrarse en discusiones normativas.

En este trabajo argumento que la próxima reforma electoral en México puede dar un paso decisivo para apuntalar un desarrollo democrático progresivo y recuperar el terreno perdido bajo el gobierno de López Obrador. El reto es que el proceso sea congruente con un modelo de *regulación deliberativa* y el resultado contribuya a fortalecer el *control democrático*.<sup>5</sup> En la primera sección de este trabajo discuto la importancia de integrar el análisis normativo con el análisis político en la investigación sobre cambio institucional. En la segunda parte desarrollo el argumento adaptando los conceptos de regulación deliberativa y control democrático al desarrollo de una escala que se pueda aplicar en el estudio de las reformas electorales. En la tercera parte muestro la importancia de que la reforma electoral que viene apunte el desarrollo democrático del país. Utilizando datos del proyecto “Variedades de la democracia”, señalo que México ha retrocedido en los aspectos empíricos asociados a la regulación deliberativa y el control democrático. El capítulo cierra con una reflexión final.

## II. REFORMAS ELECTORALES: ENTRE NORMAS, PODER Y CONTINGENCIA

La integración del análisis normativo y la investigación empírica es esencial para orientar la crítica democrática del cambio institucional.<sup>6</sup> El análisis

---

<sup>5</sup> Pettit, Philip, *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

<sup>6</sup> Este estudio está enfocado en las instituciones como reglas formales. En ese sentido, es importante distinguir entre “cambio” y “diseño” institucional. El cambio es la varia-

político normativo se ocupa del “deber ser” de la política. Su objeto son las normas, principios y criterios que regulan los ideales de la acción y la organización colectiva.<sup>7</sup> Su propósito es clarificar, jerarquizar y justificar determinados principios y conceptos<sup>8</sup> a partir de la combinación de la inferencia lógica con fuentes conceptuales, contextuales e históricas. En cambio, el estudio de la política desde la ciencia política y las ciencias sociales se basa en el método científico para respaldar sus inferencias descriptivas y explicaciones causales.<sup>9</sup>

Un concepto que ilustra la necesidad de combinar la teoría normativa con el análisis político empírico es, precisamente, la democracia. Como principio normativo, la democracia está asociada a los ideales de autodeterminación, autogobierno y soberanía popular.<sup>10</sup> Como concepto aplicado al estudio de los regímenes políticos, se origina en las normas de igualdad y libertad políticas.<sup>11</sup> Como régimen político, la democracia adopta la forma de una poliarquía:<sup>12</sup> elecciones libres, imparciales y limpias, sufragio universal, autonomía asociativa, libertad de expresión y acceso a fuentes alternativas de información. Desde luego, la democracia puede ir más allá de las instituciones de una poliarquía, pero ningún régimen puede obviar alguno de esos atributos mientras pretenda pasar por una democracia. Entonces, la

---

ción en la forma y contenido de las reglas formales, cuya validez depende de seguir los procedimientos establecidos para modificar las reglas formales. El “diseño institucional”, en cambio, es la organización general y la coherencia que tienen las reglas formales con respecto a determinados propósitos. Véase Brinks, Daniel M. *et al.*, “The Political Origins of Institutional Weakness”, en Brinks, Daniel M. *et al.*, (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 1-40; y también Goodin, Robert E., (coord.) *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>7</sup> Bauböck, Rainer, “Normative political theory and empirical research”, en Della Porta, Donatella y Keating, Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 40-60; Gerring, John y Yesnowitz, Joshua, “A Normative Turn in Political Science”, *Polity*, vol. 38, núm. 1, 2006, pp. 101-133.

<sup>8</sup> Swift, Adam y White, Stuart, “Political Theory, Social Science, and Real Politics”, en Leopold, David y Stears, Marc (eds.), *Political Theory: Methods and Approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 49-70; Rehfeld, Andrew, “Offensive Political Theory”, *Perspectives on Politics*, vol. 8, núm. 2, 2013, pp. 465-486.

<sup>9</sup> Por ejemplo: Brady, Henry E. y Collier, David, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2a. ed., Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

<sup>10</sup> Przeworski, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Taurus, 1998.

<sup>11</sup> Munck, Gerardo L., “What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy”, *Democratization*, vol. 23, núm. 1, 2016, pp. 1-26, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>.

<sup>12</sup> Dahl, Robert A., *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989.

pregunta es ¿qué otras normas son relevantes para la democracia? ¿Cómo se traducen en instituciones concretas? ¿Qué circunstancias favorecen la adopción de tales instituciones?

Recurrir a la teoría política normativa, la teoría del derecho y la ciencia política es clave, en particular, cuando se trata de identificar criterios para juzgar o evaluar los episodios de construcción y reforma de las instituciones de la democracia. Se supone, en principio, que las reformas de los sistemas electorales y las instituciones políticas deberían mejorar la democracia, simple y llanamente. En la realidad, las cosas son más complicadas y no sólo a causa de las distorsiones introducidas por los intereses políticos y las lógicas partidistas en los procesos de cambio normativo. Las reformas electorales, como los procesos de creación de nuevas Constituciones, son procesos definidos en los que se ponen en juego ideas y poder.<sup>13</sup> Como regla general, no existe un parámetro inequívoco para decidir qué tipo de diseño institucional es el que debe prevalecer en un determinado momento. Incluso las personas expertas y más genuinamente comprometidas con la profundización de la democracia pueden estar en desacuerdo acerca de cuál es el mejor acomodo entre normas, instituciones y resultados deseados.

Por otra parte, las problemáticas políticas y electorales son multidimensionales. Las decisiones que se adoptan en torno a una cuestión concreta repercuten en otras áreas del sistema político. No todos se benefician por igual ni en la misma medida de las reformas, aun las que pudieran considerarse ideales en una determinada circunstancia. El estudio de los procesos de cambio constitucional y reforma de los sistemas electorales enseña que las reglas e instituciones son endógenas, pero también contingentes: resultan de juegos estratégicos, información incompleta, creencias falibles y distribuciones relativas y coyunturales de poder.<sup>14</sup> Por lo general, es poco

---

<sup>13</sup> Welp, Yanina, “Conclusion: Hopes and Limits of Deliberative and Democratic Constitution-Making”, en Reuchamps, Min y Welp, Yanina (eds.), *Deliberative Constitution-making: Opportunities and Challenges*, Londres, Routledge, 2023, pp. 199-212; Guillén, Diana y Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Expectativas democráticas e instituciones en disputa”, en Guillén, Diana y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2022, pp. 7-34.

<sup>14</sup> Véase, *inter alia*: Benoit, Kenneth, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp. 363-390, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>; Boix, Carles, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, 1999, pp. 609-624, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585577>; Brinks, Daniel M. *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-40; Calvo, Ernesto y Negretto, Gabriel, “When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political

probable que un grupo o partido político vote a favor de reglas que los ponga en desventaja, ya sea en la competencia electoral, el acceso a financiamiento, la distribución de escaños o la participación en el gobierno. Por el contrario, si un actor o partido político puede definir las reglas de tal forma que asegure su dominio y permanencia en el poder, es esperable que así lo haga. Mucho depende, entonces, de las condiciones en las que tenga lugar el proceso decisorio. Cuando un grupo o partido político puede definir de forma unilateral el sistema electoral en su conjunto, el régimen electoral resultante convertirá en reglas formales la ventaja de ese grupo. Sin embargo, en la medida en que la mayoría decisiva tenga que incorporar los intereses y las preferencias de otros actores y partidos, el sistema electoral reducirá la ventaja relativa de los ganadores y hará que los costos de la derrota sean menores.

En síntesis, las reformas políticas y electorales suelen estar determinadas por los balances de poder político y la constelación de intereses de las coaliciones que pueden formar mayorías decisivas y circunstancias contingentes. Por ello, el resultado no siempre es congruente o armónico; sus consecuencias no siempre resuelven por completo las problemáticas que pretendían atender. Aun declarando las mejores intenciones, los efectos de las reformas no son, invariablemente, democratizadores.<sup>15</sup> En otros casos, disfrazadas de buenas intenciones, las reformas son de carácter autocrático.<sup>16</sup> Algunas reformas pueden tener un amplio respaldo popular y otras ser objeto de rechazo por el electorado. Las que tienen ese respaldo no son necesariamente las idóneas y las que provocan rechazo no son, por ello, inapropiadas. Más aún, para muchos ciudadanos una alternativa u otra puede resultar igual de arcana o distante.

---

Shocks, and Electoral Reform in Latin America”, en Brinks, Daniel M. *et al.* (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, pp. 41-60; Remmer, Karen L., “The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, *Party Politics*, vol. 14, núm. 1, 2008, pp. 5-30, disponible en <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>.

<sup>15</sup> Marván Laborde, María, “Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022, pp. 59-92; Gilas, Karolina, “En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado”, en Freidenberg, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022, pp. 127-147.

<sup>16</sup> Salmorán, Guadalupe, “Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, *Diritto e Questioni Pubbliche*, vol. 16, núm. 2, 2016, pp. 2-23; Scheppele, Kim Lane, “Autocratic Legalism”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, núm. 2, 2018, pp. 545-584.

### III. HACIA EL CONTROL DEMOCRÁTICO

Entonces, ¿cómo juzgar los episodios de reforma? Las reformas político-electorales se evalúan, normalmente, en función de su contribución a resolver problemáticas concretas. Éstas son cambios en las reglas formales de las cuales se espera que modifiquen las estrategias y el comportamiento de los actores y los resultados colectivos —lo cual en sí mismo es algo que puede ocurrir de forma variable—. <sup>17</sup> Su objeto comprende un amplio espectro de temáticas: desde las reglas para la transformación de votos en escaños o puestos de elección hasta “el mecanismo de selección de candidaturas, la gobernanza electoral, el financiamiento, la introducción de medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género, las candidaturas independientes o la ampliación de derechos de participación a connacionales residentes fuera del país (voto desde el extranjero)”. <sup>18</sup>

Debido a la amplia variedad de objetivos que persiguen las reformas electorales, suelen juzgarse por su contribución a mejorar, digamos, la equidad en la competencia, la integridad electoral, la calidad de la representación o la legitimidad de las instituciones. Sin embargo, también son usualmente evaluadas y sometidas a la crítica pública en función de su contribución al desarrollo de la democracia. La cuestión está en qué significa eso.

Con el propósito de avanzar algunos criterios que ayuden a clarificar esa idea, argumento que las reformas electorales deben adoptarse mediante un modelo de regulación deliberativa que apuntale el control democrático del poder estatal y el ejercicio del gobierno. <sup>19</sup> El control democrático es un principio abstracto de legitimidad del poder estatal. <sup>20</sup> La idea básica es que la autoridad estatal y gubernamental es legítima cuando evita ser una fuente de dominación de las personas. Esto requiere instituciones que sometan el

---

<sup>17</sup> Brinks, Daniel M. *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-40.

<sup>18</sup> Freidenberg, Flavia, “Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego”, en Freidenberg, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022, pp. 3-22; Freidenberg, Flavia y Uribe Mendoza, Cristhian, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, 2019, pp. 191-223, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>.

<sup>19</sup> La teoría de la democracia de Philip Pettit se inscribe dentro de la tradición republicana de filosofía política. Véase Lovett, Frank y Pettit, Philip, “Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009, pp. 11-29. Sin embargo, como espero mostrar en el texto, la relevancia normativa y utilidad analítica de los conceptos referidos no depende de suscribir tal programa de investigación.

<sup>20</sup> Pettit, Philip, *op. cit.*, pp. 152 y 153.

poder del Estado al control popular. Desde esta perspectiva, la democracia electoral es necesaria para que la ciudadanía, mediante los derechos y libertades civiles y políticas, tenga igual acceso a la influencia sobre el poder político. No obstante, la democracia electoral es insuficiente para prevenir que el Estado sea una fuente de dominación. Si se quiere prevenir la tiranía de la mayoría o impedir que las autoridades electas se dejen conducir por intereses personales y partidistas, o por la influencia de *lobbies*, o por agentes no sometidos a la rendición de cuentas electoral, dos condiciones son necesarias: que exista división de poderes y múltiples instituciones de control;<sup>21</sup> y que una “mano invisible” regule los procesos de decisión política bajo normas deliberativas.<sup>22</sup>

En la realidad, los procesos de reforma rara vez se conducen bajo los principios descritos. Es común que las reformas electorales codifiquen expectativas predominantemente partidistas o, incluso, que erosionen la democracia —que faciliten el ejercicio arbitrario del poder estatal—. ¿Cómo distinguirlas? Una manera de identificar las características de unas y otras es utilizar una escala léxica. Ésta permite desagregar conceptos multidimensionales en una serie de niveles acumulativos de los atributos necesarios y suficientes que definen a esos conceptos.<sup>23</sup> La escala tiene como propósito medir un concepto abstracto y se compone de un número definido de niveles ordenados de forma progresiva. Cada nivel incorpora los atributos del nivel anterior y agrega otras condiciones adicionales, de acuerdo con criterios de implicación lógica, dependencia funcional y centralidad conceptual.<sup>24</sup> Esto permite diferenciar los referentes empíricos del concepto y clasificarlos en un nivel determinado.

Siguiendo este método, he desarrollado una escala para clasificar las reformas electorales, como se muestra en el cuadro 1. El nivel básico es el estado de cosas prevaleciente, la situación en la que no se ha producido ninguna reforma constitucional ni legal.

Los siguientes niveles describen modalidades de reforma electoral que pueden observarse en el espacio conceptual entre dos alternativas opuestas: un orden institucional que favorece a un actor o una coalición de actores a costa de las normas democráticas y un orden institucional que es compatible con el control democrático.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 170-179.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>23</sup> Gerring, John *et al.*, “An Ordinal, Concept-driven Approach to Measurement: The Lexical Scale”, *Sociological Methods & Research*, vol. 50, núm. 2, 2021, pp. 778-811, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0049124118782531>.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 785 y 786.

CUADRO 1. EL ALCANCE DEMOCRÁTICO  
DE LAS REFORMAS ELECTORALES

<i>Niveles</i>	<i>Descripción</i>
0. <i>Statu quo</i>	No hay reforma institucional. Se mantienen las reglas formales vigentes en una democracia.
1. Legalismo autoritario	Hay una reforma constitucional o legal. El proceso político está condicionado por la capacidad de una de las fuerzas políticas de introducir reformas que representan un retroceso o subversión de la democracia constitucional.
2. Mercado de votos	El proceso sigue el modelo de los “juegos de adaptación”: <sup>25</sup> la negociación entre actores con intereses de grupo, sectoriales o concentrados. Las decisiones colectivas reflejan los intereses particulares de los actores necesarios para adoptarlas.
3. Regulación deliberativa	El proceso se apega al modelo de los “juegos de adaptabilidad”: <sup>26</sup> procesos de decisión colectiva en los que los participantes presentan argumentos que “cuentan como relevantes desde el punto de vista de todos”. El proceso limita el papel que juegan los intereses particulares en la configuración de la decisión colectiva, pues los motiva a cumplir con el criterio de aceptabilidad.
4. Control democrático	El proceso se apega al modelo de la regulación deliberativa y su resultado es congruente con el control democrático: individualizado, no-condicionado y eficaz.

FUENTE: elaboración propia a partir de Pettit, Philip, *op. cit.* y las fuentes que se discuten en el texto.

### 1. *Legalismo autoritario*

El primer nivel de la escala es una situación en la que existe cambio institucional formal. La característica distintiva de ese cambio, no obstante, es que el proceso está condicionado por la capacidad de una de las fuerzas políticas de aprobar reformas que representan un retroceso o facilitan la subversión de la democracia constitucional.<sup>27</sup>

En la literatura se denomina legalismo autoritario a la adaptación de reglas para beneficiar a un partido, al presidente o a la coalición gobernante.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 253.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Scheppele, Kim Lane, *op. cit.*

<sup>28</sup> Corrales, Javier, “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 2, 2015, pp. 37-51; Scheppele, *op. cit.*

Son cambios formales que pueden justificarse con base en el interés común, la rendición de cuentas democrática o la soberanía popular, pero que en realidad concentran el poder en el Ejecutivo y reducen la efectividad tanto de la legalidad como de los pesos y contrapesos. Como lo muestran los procesos graduales de autocratización,<sup>29</sup> los gobiernos pueden promover reformas cuidadosamente diseñadas para expandir el poder del Ejecutivo, socavar el Estado de derecho o facilitar la manipulación de las elecciones.<sup>30</sup> Este tipo de reformas suelen adoptarse en contextos de polarización y de forma contenciosa.<sup>31</sup> Recurriendo a la pura fuerza legislativa de las mayorías, los gobiernos tergiversan los procedimientos y reducen o clausuran los espacios de negociación, escrutinio público o deliberación.

## 2. Mercado de votos

El siguiente nivel se define por una reforma institucional adoptada conforme a los “juegos de aceptación”,<sup>32</sup> en el que los actores defienden sus propuestas en términos de las concesiones que están dispuestos a aceptar. Es un juego estratégico de negociación e intercambio entre actores que buscan maximizar sus ganancias y reducir sus pérdidas. Es la aplicación del modelo de mercado como ideal normativo de la política democrática. Las decisiones colectivas son el punto de equilibrio que emerge de la oferta y la demanda de votos —del electorado y de las y los representantes legislativos—.

A diferencia del nivel anterior, las reformas adoptadas bajo este esquema no tienen como propósito deliberado subvertir la democracia. Lo que pretenden es modificar el *statu quo* en una dirección que resulte conveniente para los actores que toman parte en la decisión colectiva, independientemente de las consecuencias que pueda tener para el régimen en su conjunto. Este

<sup>29</sup> Lührmann, Anna y Lindberg, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019, pp. 1095-1113, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>; Cassani, Andrea y Tomini, Luca, “Post-Cold War Autocratization: Trends and Patterns of Regime Change Opposite to Democratization”, *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 49, núm. 2, 2019, pp. 121-138, disponible en <https://doi.org/10.1017/ipo.2019.4>.

<sup>30</sup> Bermeo, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, pp. 5-19, disponible en <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.

<sup>31</sup> Graham, Matthew H. y Svobik, Milan W., “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 2, 2020, pp. 392-409, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055420000052>; Haggard, Stephan y Kaufman, Robert, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

<sup>32</sup> Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 253.

es el tipo de reforma que persigue afianzar la posición de ventaja de los grupos o los partidos que están en el poder, pero que requieren de la colaboración de otros para lograr sus propósitos. Es una modalidad que también refleja la capacidad de los actores o partidos de oposición de condicionar apoyo o extraer concesiones a la coalición gobernante. En este tipo de escenarios, digamos, el desarrollo democrático es un resultado contingente del comportamiento egoísta y estratégico de los actores políticos expresado en los procesos de reforma electoral.

### 3. *Regulación deliberativa*

El tercer nivel se caracteriza por la regulación deliberativa, un modelo que se rige, a su vez, por los “juegos de aceptabilidad” o aquellos intercambios en los que los actores políticos plantean sus propuestas y demandas en términos que enfatizan su relevancia desde el punto de vista de todas y todos.<sup>33</sup> El requisito esencial es la configuración de la agenda de alternativas y que el proceso de decisión colectiva sólo considere propuestas y argumentos que puedan defenderse en función de su relevancia común. Este requisito supone una cultura política que progresivamente considera inapropiado defender intereses particulares y razones privadas en el debate público y los procesos de formulación de políticas. Aunque el interés particular se pueda plantear como un interés general, la “hipocresía tiene un efecto civilizatorio”<sup>34</sup>—compromete a los actores con alternativas cuya relevancia colectiva pueda ser reconocida por otros—.

Nótese que la regulación deliberativa no presupone un tipo de actor virtuoso y altruista que renuncia a sus intereses particulares y se sacrifica por el bien común.<sup>35</sup> Supone, más bien, que las normas que regulan el mercado y el foro público son diferentes.<sup>36</sup> Los actores pueden entender la lógica de esas reglas o no, pero su comportamiento se adaptará a las normas prevalentes.<sup>37</sup> La regulación deliberativa tampoco supone que las propuestas deban, necesariamente, apelar a la relevancia mayoritaria de alguna propo-

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 253 y 254.

<sup>34</sup> Elster, Jon, “Introduction”, en Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 1-18.

<sup>35</sup> Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 247.

<sup>36</sup> Elster, Jon, “The Market and The Forum: Three Varieties of Political Theory”, en Christiano, Thomas (ed.), *Philosophy and Democracy: An Anthology*, Oxford, Oxford University Press, 2003 [1986], pp. 138-158.

<sup>37</sup> Pettit, Philip, *op. cit.*, p. 268.

sición, a la *convergencia* de intereses.<sup>38</sup> También pueden expresarse en términos de *concordancia*, o como propuestas que muestran la relevancia colectiva de responder a las demandas de personas o grupos que requieren un trato diferenciado.<sup>39</sup>

Por otra parte, la regulación deliberativa también supone divergencia y disenso. El propósito no es alcanzar un consenso ni atribuir a la deliberación política un papel necesario ni suficiente. El carácter deliberativo del proceso reside en las normas que regulan la configuración de la agenda y la toma de decisiones. Las decisiones colectivas pueden ser resultado de procedimientos de votación, lotería o cualquier otro, pues lo que importa no es que haya deliberación, sino que el poder esté sujeto a la rendición de cuentas democrática.<sup>40</sup>

En contraste, desde las teorías de la democracia deliberativa, la deliberación se considera un fin en sí mismo o, por lo menos, un componente necesario de la legitimidad democrática.<sup>41</sup> Sin embargo, la contribución democrática de la deliberación y otros mecanismos participativos no está garantizada por definición. El contexto político, las metas perseguidas y el entorno institucional influyen decisivamente en el papel que éstos desempeñan en los procesos y resultados del cambio institucional.<sup>42</sup>

Aplicada al estudio de las reformas electorales, la regulación deliberativa implica tres condiciones. La primera es que la agenda de reformas debe estar integrada por iniciativas y propuestas que muestren su relevancia para promover intereses concordantes y convergentes —que sean relevantes para todas y todos los afectados, especialmente cuando los costos del cambio institucional se concentren en grupos o individuos específicos—. La segunda condición es que el proceso político y legislativo debe ser abierto, inclusivo, transparente e imparcial, de tal suerte que ninguna de las propuestas incluidas en la agenda sea descartada sin haber sido examinada y discutida públicamente. La tercera condición es que ni las propuestas de la agenda ni el proceso legislativo deben quedar condicionados por las preferencias o prioridades de actores políticos

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 256.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 267.

<sup>41</sup> Cohen, Joshua, “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en Bohman, James y Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, pp. 407-437; Mansbridge, Jane *et al.*, “A Systemic Approach to Deliberative Democracy”, en Parkison, John y Mansbridge, Jane (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 1-26.

<sup>42</sup> Welp, Yanina, *op. cit.*, pp. 199-212; Mayka, Lindsay y Abbott, Jared, “Varieties of Participatory Institutions and Interest Intermediation”, *World Development*, vol. 171, 2023, p. 106369, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106369>.

particulares. Por ejemplo, tanto la agenda como el proceso pueden quedar en manos de las dirigencias de los partidos políticos con representación legislativa. En principio, aún en estas circunstancias es posible cumplir con las tres condiciones. En ese mismo sentido, un proceso ampliamente inclusivo y deliberativo puede incumplir la tercera condición si existen grupos de interés, liderazgos partidistas o movimientos sociales que, unilateralmente, puedan condicionar la agenda y el proceso de reforma.

#### 4. *Control democrático*

El tope de la escala está definido por una reforma que: *a)* se formuló en un proceso apegado al modelo de la regulación deliberativa; y *b)* el resultado institucional es coherente con el fortalecimiento del control democrático. Como principio normativo, el control democrático requiere que la influencia colectiva de la ciudadanía sobre el poder estatal debe ser individualizada, no-condicionada y eficaz.

El principio de “individualización” implica que el acceso a la influencia política debe estar instituido de forma igual para toda la ciudadanía mediante los derechos y libertades democráticos.<sup>43</sup> La norma de “no-condicionamiento” entraña que el ejercicio del gobierno o el contenido de las políticas no debe depender de la voluntad irrestricta y no sujeta a la rendición de cuentas de los gobernantes.<sup>44</sup> El principio de eficacia requiere que el rumbo del gobierno debe ser definido colectivamente por la ciudadanía al ejercer sus derechos.<sup>45</sup> El criterio para decidir si la influencia ciudadana es eficaz es “la prueba de la mala suerte”.<sup>46</sup> Esta prueba es una forma coloquial de enfatizar la importancia de la imparcialidad del proceso: si las decisiones colectivas y el ejercicio del gobierno toman un rumbo diferente al que una persona hubiera preferido, pero esa decisión no estuvo condicionada o distorsionada por la interferencia arbitraria de algún agente en el proceso, entonces el resultado es legítimo —el resultado adverso fue por “mala suerte”—. Lo que queda es organizarse mejor y presentar razones más persuasivas en un siguiente proceso de decisión.

En la práctica, las reformas electorales pueden fortalecer el control democrático en múltiples ámbitos: el alcance de los derechos civiles y políti-

---

<sup>43</sup> Pettit, Philip, *op. cit.*, pp. 209-218.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 218-229.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 229-238.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 177 y 178.

cos; el “piso parejo” en la contienda electoral; la independencia y el profesionalismo de la administración y la justicia electorales; la fiscalización de las campañas electorales; el desarrollo de partidos políticos programáticos e institucionalizados; el fortalecimiento del Poder Legislativo mediante cambios en la representación política y el funcionamiento interno de los parlamentos, entre muchos otros. En buena medida, el reto general está también en fortalecer las capacidades burocráticas del Estado, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, los contrapesos institucionales y la eficiencia de la gobernanza, entre otros aspectos.

Desde la perspectiva de la evaluación de las reformas electorales, el principio de control democrático implica que deben cumplirse dos condiciones: si el proceso se condujo con apego al modelo de la regulación deliberativa, el resultado debe ser sustantivamente coherente con las propuestas que se sometieron a debate público. Es decir, el resultado de la decisión colectiva no debe ser sustancialmente divergente de las propuestas que fueron discutidas y examinadas. No es suficiente con que el proceso sea robusto si el resultado queda condicionado por la “letra chiquita” o por disposiciones que reorientan el contenido o alcance de las decisiones legislativas. La segunda condición es que las reformas institucionales reduzcan de forma verosímil —así sea marginalmente— las áreas del poder público que son opacas, que responden a intereses concentrados y particulares, o que confieren a las y los representantes electos, o a los funcionarios estatales, un margen para actuar de forma discrecional y arbitraria, a costa de las normas formales e informales que protegen el interés público.

#### IV. REFORMAS ELECTORALES Y CONTROL DEMOCRÁTICO EN MÉXICO

¿Cómo se han conducido las reformas electorales en México? ¿Qué tanto los episodios de reforma representan casos de regulación deliberativa? ¿Qué tanto los cambios institucionales adoptados han contribuido al control democrático? Una respuesta a estas preguntas requiere un análisis sistemático. Con un propósito mucho más acotado, esta última sección ofrece una visión panorámica del desarrollo democrático en México.

Desde luego, en el espacio disponible, el análisis no hace justicia a la complejidad del cambio institucional y político en el país —ni al *corpus* de investigación publicado al respecto—. Lo que pretendo mostrar es que la próxima reforma electoral no sólo habrá de ser evaluada en función de su contribu-

ción al desarrollo democrático; antes es necesario que contribuya a detener y revertir la erosión democrática observada en el país durante los últimos años.

El análisis se basa en los datos del proyecto “Variedades de la democracia” (V-Dem), versión 14. V-Dem es el único proyecto a escala global que ofrece mediciones directas de los múltiples atributos de las normas democráticas. Si bien ha sido criticado por utilizar medidas subjetivas en muchos de sus índices, el modelo de estimación ha demostrado ser robusto ante distintas fuentes de sesgo.<sup>47</sup> Por lo demás, ofrece indicadores de atributos de la democracia que de otra forma sería muy difícil generarlos. Concretamente, los indicadores que utilizaré son tres: el índice de democracia electoral, el componente liberal y el componente deliberativo de la democracia.<sup>48</sup>

El índice de democracia electoral de V-Dem se conforma de los siguientes atributos: libertades de expresión y acceso a información, libertad de asociación, universalidad del sufragio y elección de las autoridades en procesos libres y limpios.<sup>49</sup> El índice adopta valores de 0 a 1 y se asume que el punto que separa a regímenes democráticos y no democráticos es el 0.5. Por otra parte, el control democrático no sólo demanda que el régimen sea una poliarquía, sino que el poder estatal esté limitado por la legalidad. Por este motivo, utilizo un segundo índice: el componente liberal de la democracia, el cual ofrece una estimación, en una escala de 0 a 1, del grado en que las libertades individuales están protegidas del abuso del poder y la tiranía de las mayorías.<sup>50</sup> En este caso, aunque no hay un punto de corte, se asume que la democracia es más fuerte conforme el componente liberal alcance su máximo nivel.

En tercer lugar, utilizo el componente deliberativo como un indicador imperfecto del principio de regulación deliberativa. La regulación deliberativa supone que las decisiones colectivas son resultado de procesos en los que se proponen alternativas que defienden su relevancia para todas y todos los implicados. En ese sentido, el componente deliberativo de V-Dem es conveniente, pues no mide episodios de deliberación, sino prácticas que son compatibles con la regulación deliberativa:<sup>51</sup> a) apelación al bien común; b) justificación razonada; c) un amplio rango de consulta entre acto-

---

<sup>47</sup> Knutsen, Carl Henrik *et al.*, “Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding”, *Political Science & Politics*, vol. 57, núm. 2, 2024, pp. 1-16, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S104909652300077X>.

<sup>48</sup> Coppedge, Michael *et al.*, “V-Dem Codebook v14”: Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 58.

res relevantes; *d*) una sociedad involucrada en la toma de decisiones; y *e*) respeto de los contraargumentos. Al igual que el componente liberal, este índice no tiene un punto de corte conceptualmente relevante. Su rango es de 0 a 1 y se espera que el régimen pueda alcanzar el nivel más alto en algún momento.

La gráfica 1 muestra el desempeño democrático de México en cada uno de los índices descritos durante el periodo 1976-2023. En particular, la gráfica retrata el desarrollo de la democracia electoral en el país. La prolongada y difícil transición mexicana está representada como un proceso de cambio incremental que se extendió durante dos décadas, hasta rebasar en 1998 el umbral que separa a la democracia de la no-democracia. Esta transición fue consecuencia directa de la reforma de 1996, la cual desempeñó un papel crucial en establecer las bases institucionales del desarrollo democrático más significativo que ha tenido el país. Esta tendencia progresiva se mantuvo hasta 2005.<sup>52</sup> A partir de ahí, la tendencia se estancó, en promedio, hasta 2018.

Sin embargo, entre 2006 y 2018 hay dos momentos en los que los datos registran un giro negativo en la trayectoria, lo cual se considera como el inicio de un episodio de erosión democrática. El primer momento se produjo luego de la crisis poselectoral de 2006 y el segundo tuvo lugar después de la elección presidencial de 2012. En ambas ocasiones, la disputa giró en torno a la equidad en la competencia electoral, la independencia de las autoridades electorales y la certeza del resultado. Asimismo, en esos dos momentos las reformas electorales fueron decisivas para responder a los reclamos de las oposiciones y restablecer la legitimidad del juego electoral. En 2018, año en que inició la “Cuarta Transformación”, en cambio, comenzó un episodio de autocratización gradual promovido desde el Poder Ejecutivo.<sup>53</sup> En 2023, la democracia electoral mexicana había retrocedido hasta un punto no observado en más de veinte años. Todavía, hasta la contienda presidencial de 2024, las instituciones en el país habían sido resilientes a la ruptura democrática.<sup>54</sup>

---

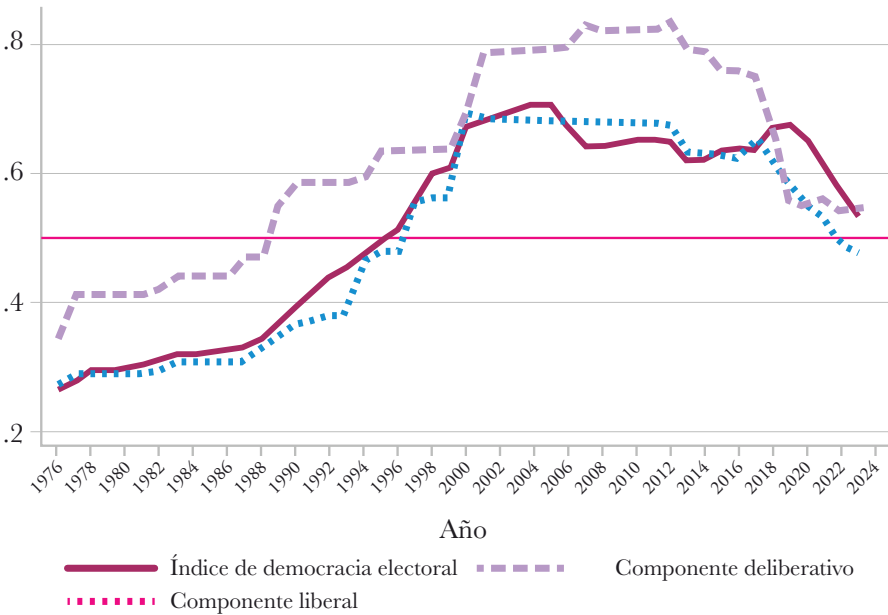
<sup>52</sup> Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Autocratización y resiliencia democrática en México”, en López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024, pp. 11-39.

<sup>53</sup> López Leyva, Miguel Armando, “¿Cambio de régimen o cambio de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, pp. 1-23, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2555>.

<sup>54</sup> López Leyva, Miguel Armando y Monsiváis Carrillo, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.

La gráfica 1 también muestra que los componentes liberal y deliberativo han seguido la pauta de la democracia electoral, aunque con alcances diferenciados.<sup>55</sup> De forma congruente con las deficiencias en las capacidades estatales y en el Estado de derecho en el país, los atributos liberales del régimen se han quedado rezagados.

GRÁFICA 1. DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO (1976-2023)



FUENTE: elaboración propia con datos de V-Dem v14.

Como lo ilustran los datos, el desarrollo del componente liberal llegó a su punto más alto en el año 2000. A partir de ahí, se mantuvo estable hasta 2012, cuando inició una tendencia negativa que se prolongó hasta 2016. Desde ese año en adelante, el retroceso anual ha sido progresivo y consistente. Por otra parte, el componente deliberativo es el indicador con el nivel más alto de desarrollo. En buena medida, esto se debe al impulso de una sociedad plural, compuesta por organizaciones civiles, medios de comunicación y movimientos sociales involucrados activamente en los asuntos públicos —como la denuncia de la violencia criminal, la corrupción, la de-

<sup>55</sup> Coppedge, Michael *et al.*, “V-Dem Codebook v14” [Country-Year/Country-Date] Dataset v14, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024.

manda de rendición de cuentas y la atención a las víctimas, por mencionar algunos—. Sin embargo, desde 2012 en adelante, las disposiciones deliberativas del gobierno retrocedieron progresivamente. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la calidad de la política deliberativa disminuyó de forma sistemática, pero el declive más drástico tuvo lugar desde que López Obrador llegó al poder. Bajo la administración de AMLO, la tendencia regresiva se profundizó y extendió, como lo muestra la erosión de las cualidades deliberativas y liberales del régimen.

Fundamentalmente, los datos muestran la enorme dificultad asociada a la configuración de un modelo de regulación deliberativa que apuntale el control democrático del poder estatal. Las dinámicas de cambio institucional que iniciaron en 1990 y desembocaron en la reforma electoral de 1996 avanzaron de manera sustancial en esa dirección. Desde entonces, el debate público acerca de los retos del régimen político y la gobernanza electoral ha sido vigoroso y propositivo. Los episodios de reforma posteriores a 1996 respondieron a las demandas de legitimidad, equidad y regulación electoral expresadas por los partidos políticos y sus líderes. La reforma de 2007-2008 fue clave para resolver la crisis poselectoral de 2006 y canalizar institucionalmente las denuncias —infundadas— de fraude electoral lanzadas por López Obrador y el Partido de la Revolución Democrática. De igual manera, la reforma de 2013-2014 estableció nuevas instituciones y nuevos modelos regulatorios a partir de los reclamos de los partidos de oposición tras las elecciones presidenciales de 2012. Entre muchas otras modificaciones, esta reforma transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral y estableció un nuevo modelo de relación entre el sistema electoral nacional y los sistemas estatales de administración y justicia electoral.<sup>56</sup> Un número significativo de reformas publicadas a lo largo de este periodo avanzó en materia de regulación deliberativa y control democrático: reelección, candidaturas independientes, consulta popular y paridad en la representación. Aún con sus limitaciones, muchas de estas reformas no se explican sin la presión y el activismo de múltiples grupos, organizaciones, movimientos sociales y actores institucionales.

En este marco, merece destacarse la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN ha establecido que

---

<sup>56</sup> Para un análisis comprensivo de la reforma electoral de 2014, véase Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014”, en Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, pp. 55-80.

el proceso legislativo debe ser inclusivo y deliberativo.<sup>57</sup> Este precedente fue decisivo para declarar inconstitucional el Plan B, la reforma electoral aprobada por la mayoría oficialista. En un comunicado de prensa, la Corte señaló:

La Suprema Corte ha sostenido, desde hace más de 15 años y en más de 30 ocasiones, que el procedimiento legislativo definido en la Ley Fundamental es la base del régimen democrático y no un mero formalismo, ya que exige que el órgano legislativo observe y proteja los principios de legalidad, representatividad y democracia deliberativa.<sup>58</sup>

Al considerar de carácter obligatorio la condición deliberativa del proceso legislativo, la SCJN ha apuntalado la norma de regulación deliberativa, tal como se le concibe en este trabajo.

Sin embargo, con todo y jurisprudencia deliberativa, entre 2007 y 2014 los episodios de reforma respondieron al modelo de intercambio estratégico entre las principales élites políticas. Es decir, las élites partidistas adoptaron medidas progresistas, pero tuvieron cuidado de introducir condicionamientos legales para evitar que sus ventajas relativas se redujeran drásticamente.<sup>59</sup> Privilegiando los cálculos electorales de corto plazo, las dirigencias de los partidos propiciaron el desarrollo de un sistema de gobernanza electoral sobrerregulado que incentiva el comportamiento oportunista y el desafío constante a las reglas y las autoridades responsables de hacerlas valer.<sup>60</sup>

El carácter estratégico y particularista que definió los procesos de reforma electoral quedó de manifiesto ante la incapacidad del sistema de partidos de generar vínculos programáticos con el electorado y contribuir a dotar de credibilidad y legitimidad a las instituciones del régimen.<sup>61</sup> Desde la crisis poselectoral de 2006 hasta la elección de 2018, los gobiernos y los partidos políticos no tuvieron la capacidad de revertir el proceso de des-

---

<sup>57</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 9/2005, Pleno, ministro José Ramón Cossío Díaz, 2005, p. 76.

<sup>58</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicados de prensa 222/2023, Ciudad de México, 22 de junio de 2023, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>. Un análisis detallado se encuentra en Martín Reyes, Javier, *op. cit.*, pp. 7-10.

<sup>59</sup> Esta dinámica ha sido descrita por Langston, *op. cit.*

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> Monsiváis Carrillo, Alejandro, “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”, en Guillén, Diana *et al.*, (coords.), *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?*, México, UAM-Iztapalapa-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Juan Pablos Editor, 2019, pp. 31-55.

tructuración del sistema de partidos que le abrió camino a Morena, un partido populista e iliberal.<sup>62</sup>

La elección de AMLO en 2018 abrió la posibilidad de impulsar reformas institucionales que fortalecieran el control democrático —el mandato electoral de AMLO era hacer efectiva la “Cuarta Transformación”, la cual habría de erradicar la corrupción y hacer que el gobierno respondiera al “pueblo”—. El gobierno emprendió, entonces, un vigoroso proceso de transformación, pero en la dirección opuesta. La fallida reforma constitucional en materia electoral, la promulgación del Plan B y el lanzamiento del Plan C pueden entenderse como intentos cuidadosamente diseñados para darle forma institucional al proceso de autocratización impulsado desde el Ejecutivo. De hecho, el episodio de reforma que inició en abril de 2022 con la iniciativa constitucional en materia electoral y concluyó más de un año después puede considerarse un caso prototípico de los procesos descritos por la categoría “legalismo autoritario” del cuadro 1. Las reformas propuestas por AMLO representaban agresiones directas a la democracia constitucional. Por un lado, pretendían dismantelar el régimen establecido desde 1996 y restablecer las bases del autoritarismo competitivo que favorece al presidente y su partido. Por otro, aspiraban a establecer lo que la “Cuarta Transformación” llama “democracia auténtica” —un autoritarismo competitivo, enmarcado en una cosmovisión maniquea y populista—. <sup>63</sup>

## V. CONCLUSIONES

Las reformas electorales pueden tener efectos diversos y contrastantes en el desarrollo democrático. Estos efectos pueden ser resultados no previstos ni planeados durante el proceso reformista, pero también pueden estar condicionados por los patrones de negociación e intercambio que se producen durante los episodios de cambio institucional. Para evaluar la contribución de esos episodios de reforma al fortalecimiento democrático, en este trabajo he

---

<sup>62</sup> Los partidos políticos son “populistas” cuando utilizan una retórica maniquea que le da centralidad al pueblo y ataca a las élites. A su vez, son “iliberales” o “antipluralistas” cuando rechazan las reglas de la democracia, cuestionan la legitimidad de la oposición, desestiman los derechos de las minorías y toleran o promueven la violencia política. Para mayor detalle y evidencia del carácter populista e iliberal de Morena. Véase Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Deceitful Autocratization: Subverting Democracy Through Electoral Reform in Mexico”, *Latin American Policy*, vol. 15, núm. 3, 2024, pp. 486-508.

<sup>63</sup> Acerca de la visión populista y maniquea, véase Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Populismo, desinformación...”, *cit.*

destacado la importancia de dos estándares normativos: la regulación deliberativa y el control democrático. Si bien se trata de conceptos abstractos que se refieren a situaciones ideales, son importantes en la medida en que contribuyen a imaginar posibilidades y escenarios para robustecer la democracia. La regulación deliberativa y el control democrático, en particular, pueden ayudar a entender los desafíos de la próxima reforma electoral en México.

Hasta la fecha, los episodios reformistas se han caracterizado más por un modelo de intercambio en el que las élites partidistas negocian las medidas que benefician a sus intereses electorales inmediatos. La excepción ha sido la promulgación del Plan B bajo el gobierno de AMLO. Sin embargo, esta excepción no representa un caso de regulación deliberativa ni de contribución al control democrático. Por el contrario, el Plan B es un caso de legalismo autoritario, pues se trata de reformas dirigidas a subvertir la democracia.

La reforma electoral que viene estará enmarcada por el legado de la “Cuarta Transformación” —erosión democrática, polarización política, debilitamiento de las capacidades del estado, militarización, expansión territorial del crimen organizado y más—. Desde luego, la reforma es una oportunidad para revertir la autocratización y reorientar el desarrollo democrático del país. Sin embargo, la inminente promulgación de las reformas judicial y electoral contenidas en el Plan C sugieren que el siguiente ciclo de reformas será de carácter legal-autoritario. Éstas pueden revestirse de credibilidad apelando al “Pueblo” y denostando al “neoliberalismo”, al “conservadurismo” o al “régimen de la transición”, términos empleados por AMLO y los partidarios de la “Cuarta Transformación”. El hecho es que contribuirán a implantar un régimen iliberal que facilitará la concentración del poder en el Ejecutivo y la gestión patrimonial del poder público por medio de Morena, el partido mayoritario. En esta coyuntura, Claudia Sheinbaum, como presidenta electa, tenía frente a sí una disyuntiva: traicionar al “Pueblo” renunciando al Plan C y al legado lopezobradorista —un legado que defendió en la campaña electoral—, o traicionar a la democracia. Los acontecimientos recientes y las reformas aprobadas bajo el gobierno de Sheinbaum indican que el “Pueblo” prevalecerá sobre la democracia.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

BAUBÖCK, Rainer, “Normative Political Theory and Empirical Research”, en DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

- BENOIT, Kenneth, “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>.
- BERMEO, Nancy, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, disponible en: <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>.
- BOIX, Carles, “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies”, *American Political Science Review*, vol. 93, núm. 3, 1999, pp. 609-624, disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585577>.
- BRADY, Henry E. y COLLIER, David, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2a. ed., Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- BRINKS, Daniel M. *et al.*, “The Political Origins of Institutional Weakness”, en BRINKS, Daniel M. *et al.*, (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- CALVO, Ernesto y NEGRETTO, Gabriel, “When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political Shocks, and Electoral Reform in Latin America”, en BRINKS, Daniel M. *et al.* (eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- CASSANI, Andrea y TOMINI, Luca, “Post-Cold War Autocratization: Trends and Patterns of Regime Change Opposite to Democratization”, *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 49, núm. 2, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2019.4>.
- COHEN, Joshua, “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en BOHMAN, James y REHG, William (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997.
- COPPEDGE, Michael *et al.*, “V-Dem Codebook v14” [Country-Year/Country-Date] Dataset v14, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2024.
- CORRALES, Javier, “Autocratic Legalism in Venezuela”, *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 2, 2015.
- DAHL, Robert A., *Democracy and its critics*, Yale, Yale University Press, 1989.
- ELSTER, Jon, “Introduction”, en ELSTER, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- ELSTER, Jon, “The Market and The Forum: Three Varieties of Political Theory”, en Christiano, Thomas (ed.), *Philosophy and Democracy: An Anthology*, Oxford, Oxford University Press, 2003 [1986].
- FREIDENBERG, Flavia, “Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego”, en FREIDEN-

- BERG, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022.
- FREIDENBERG, Flavia, y URIBE MENDOZA, Cristhian, “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 185, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>.
- GERRING, John *et al.*, “An Ordinal, Concept-driven Approach to Measurement: The Lexical Scale”, *Sociological Methods & Research*, vol. 50, núm. 2, 2021, disponible en: <https://doi.org/10.1177/0049124118782531>.
- GERRING, John y YESNOWITZ, Joshua, “A Normative Turn in Political Science”, *Polity*, vol. 38, núm. 1, 2006.
- GILAS, Karolina, “En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado”, en FREIDENBERG, Flavia (coord.), *Reformas electorales en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IECM, 2022.
- GOODIN, Robert E., (coord.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- GRAHAM, Matthew H. y SVOLIK, Milan W., “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 2, 2020, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055420000052>.
- GUILLÉN, Diana y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Expectativas democráticas e instituciones en disputa”, en GUILLÉN, Diana y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (coords.), *Expectativas democráticas e instituciones en disputa*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2022.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Taurus, 1998.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert, *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.
- KNUTSEN, Carl Henrik *et al.*, “Conceptual and Measurement Issues in Assessing Democratic Backsliding”, *Political Science & Politics*, vol. 57, núm. 2, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S104909652300077X>.
- LANGSTON, Joy, “¿Por qué los partidos hacen trampa? Cambios en las normas electorales en México después de la democratización”, *Política y gobierno*, vol. 28, núm. 2, 2020.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.

- LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando, “¿Cambio de régimen o cambio de gobierno? Los retos democráticos tras la tercera alternancia”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2555>.
- LOVETT, Frank y PETTIT, Philip, “Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program”, *Annual Review of Political Science*, vol. 12, 2009.
- LÜHRMANN, Anna y LINDBERG, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”. *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>.
- MANSBRIDGE, Jane *et al.*, “A Systemic Approach to Deliberative Democracy”, en PARKINSON, John y MANSBRIDGE, Jane (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- MARTÍN REYES, Javier, “La muerte judicial del ‘Plan B’: certeza inmediata y riesgos futuros”, *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 42, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2545>.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María (coords.), *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.
- MARVÁN LABORDE, María, “Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- MAYKA, Lindsay y ABBOTT, Jared, “Varieties of Participatory Institutions and Interest Intermediation”, *World Development*, vol. 171, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106369>.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Deceitful Autocratization: Subverting Democracy Through Electoral Reform in Mexico”, *Latin American Policy*, vol. 15, núm. 3, 2024.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Autocratización y resiliencia democrática en México”, en LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.
- MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro, “Populismo, desinformación e integridad electoral en México”, *Revista Elecciones*, vol. 22, núm. 25, 2023, disponible en: <https://doi.org/10.53557/elecciones.2023.v22n25.05>.

- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”, en GUILLÉN, Diana *et al.*, (coords.), *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?*, México, UAM-Iztapalapa-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Juan Pablos Editor, 2019.
- MUNCK, Gerardo L., “What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy”, *Democratization*, vol. 23, núm. 1, 2016, disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>.
- PETTIT, Philip, *On the People’s Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- REHFELD, Andrew, “Offensive Political Theory”, *Perspectives on Politics*, vol. 8, núm. 2, 2013.
- REMMER, Karen L., “The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002”, *Party Politics*, vol. 14, núm. 1, 2008, disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807083821>.
- SALMORÁN, Guadalupe, “Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?”, *Diritto e Questioni Pubbliche*, vol. 16, núm. 2, 2016.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y VIVES SEGL, Horacio, “Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020.
- SCHEDLER, Andreas, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- SCHEPPELE, Kim Lane, “Autocratic Legalism”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, núm. 2, 2018.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad 9/2005, Pleno, ministro José Ramón Cossío Díaz, 2005.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Comunicados de prensa 222/2023, Ciudad de México, 22 de junio de 2023, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>.
- SWIFT, Adam y WHITE, Stuart, “Political Theory, Social Science, and Real Politics”, en LEOPOLD, David y STEARS, Marc (eds.), *Political Theory: Methods and Approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

- UGALDE, Luis Carlos, “Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2019”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJE, 2020.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, “La resiliencia del sistema electoral mexicano”, en LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando y MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (coords.), *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2024.
- WELP, Yanina, “Conclusion: Hopes and Limits of Deliberative and Democratic Constitution-Making”, en REUCHAMPS, Min y WELP, Yanina (eds.), *Deliberative Constitution-making: Opportunities and Challenges*, Londres, Routledge, 2023.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DISCUTIR LA REFORMA ELECTORAL EN CLAVE DEMOCRÁTICA: MÉXICO 2024

María MARVÁN LABORDE\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reflexión sobre la política de las reformas electorales.* III. *Reformas electorales en América Latina.* IV. *Ciclo de reformas democratizadoras en México.* V. *Áreas de oportunidad para reformas en clave democrática.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.*

*El estudio de las elecciones es más que el estudio de los sistemas electorales, y el estudio de los sistemas electorales es más que la relación entre asientos y votos.*

Matthew S. Shugart

## I. INTRODUCCIÓN

¿Será oportuno hablar de una reforma electoral en agosto de 2024? A riesgo de que este artículo y todo el libro nazcan de manera tardía por la imposición de una reforma electoral regresiva, promovida con prisa por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados para propiciar la concentración del poder en favor del partido mayoritario, la nulificación de las oposiciones y, lo que es peor, la negación de la pluralidad de la sociedad mexicana, considero no sólo pertinente, acaso indispensable, discutir ampliamente la necesidad de hacer cambios a las disposiciones constitucionales y al conjunto de legislaciones electorales<sup>1</sup> en clave democrática.

---

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9706-8017>.

<sup>1</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; y Ley Federal de Consulta Popular.

Este artículo se escribe bajo la amenaza de la reforma constitucional presentada por el presidente Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024 —su último año de gobierno—, en un contexto de alta polarización. Si bien el 30 de agosto del mismo año los diputados de Morena dijeron que esta iniciativa de reforma sería desechada, Claudia Sheinbaum Pardo, la presidenta electa, advirtió que una vez que asuma el poder presentará su propia iniciativa. Hasta ahora, López Obrador ha presentado dos reformas constitucionales, la del 29 de abril de 2022 (Plan A) y ésta (Plan C). Para la primera no consiguió los votos necesarios y, por ello, el 6 de diciembre del mismo año presentó una reforma a leyes secundarias (Plan B) que fue aprobada a toda prisa y violando todas las normas posibles del proceso legislativo, lo que le costó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la declarara inválida. Las tres iniciativas son regresivas en términos del fortalecimiento del sistema electoral en clave democrática.<sup>2</sup>

Huelga decir que el proceso para reformar cualquier sistema electoral es profundamente político porque supone el enfrentamiento entre las diversas fuerzas políticas, organizadas en partidos políticos, para decidir cómo debe accederse y repartirse el poder; cómo votar y cómo traducir los votos de la ciudadanía en asientos en la(s) asamblea(s) de representantes; además, habría que agregar que en muchas ocasiones la ciudadanía también ejerce presiones al sistema electoral en su conjunto, especialmente cuando hay grupos organizados que buscan mejores condiciones de acceso a la representación.

Por ello, en el segundo apartado ofrezco una reflexión sobre los aspectos políticos de las reformas electorales. En términos generales, la teoría que estudia los sistemas electorales asume que las oportunidades para reformarlos tienden a ser escasas, ya que son procesos políticos de suma cero, es decir, lo que unos ganan, los otros lo pierden;<sup>3</sup> que la presión innovadora suele

---

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de la iniciativa legal, véase Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia\\_del\\_Plan\\_B\\_la\\_reforma\\_electoral\\_de\\_2023\\_a\\_examen.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf). Para un análisis de la iniciativa de reforma constitucional, véase López Ayllón, Sergio *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.

<sup>3</sup> La dificultad para reformar los sistemas electorales puede explicarse desde diversas teorías sobre instituciones políticas. Desde el institucionalismo histórico, se argumenta que las instituciones tienen una “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*), es decir, una vez establecidas, son muy difíciles de cambiar porque generan costos crecientes de transformación y crean grupos con interés en mantener el *statu quo*. Véase Pierson, Paul, *Politics in Time*:

venir de las minorías que buscan mejorar sus oportunidades; y que la mayoría resiste cambios radicales al *statu quo* porque, en principio, acepta que tendría peores condiciones. Ocasionalmente, puede haber situaciones de ganar-ganar cuando el partido mayoritario busca (re)legitimarse y está dispuesto a hacer ciertas concesiones con tal de ganar, en términos de credibilidad, frente a la ciudadanía. Cuando el partido gobernante es el principal promotor de una reforma radical, podemos suponer que ésta tiene el fin de concentrar el poder, aun a riesgo de perder legitimidad y, lo que es peor, de que el régimen político pudiera perder la condición de democrático.<sup>4</sup>

---

*History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004. Por otra parte, la teoría de los “actores con poder de veto” (*veto players*) sostiene que la estabilidad de las políticas (y, por tanto, la dificultad del cambio) aumenta con el número de actores cuyo consentimiento es necesario para alterar la situación existente. Véase Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002. Tan sólo véase: “El sistema electoral es un mecanismo redistributivo a modo de juego de suma cero, pues la obtención de un escaño por un partido implica la imposibilidad de que ese mismo escaño sea obtenido por otro, equilibrándose así los beneficios y pérdidas de los partidos políticos”. Ahmed, Amel considera que un sistema electoral es producto de una ingeniería diseñada para la dominación. Véase: Ahmed, Amel, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2015. Sevilla Duro, Miguel Ángel, “El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 32, julio-diciembre de 2021, pp. 275-297, disponible en: [https://www.tse.go.cr/revista/art/32/sevilla\\_duro.html?utm\\_source=](https://www.tse.go.cr/revista/art/32/sevilla_duro.html?utm_source=).

<sup>4</sup> En términos generales, la lógica de que las reformas electorales buscan beneficiar a los actores que las presentan se puede fundamentar, por ejemplo, en la teoría de la elección racional, que modela a los políticos como actores que buscan su propio interés y diseñan las reglas para crear resultados que los benefician, en un claro cálculo de costo-beneficio partidista. Véase Shepsle, Kenneth A., *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, 2a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 2010. Más específicamente, la suposición de que una reforma radical impulsada por el oficialismo busca concentrar el poder a expensas de la calidad democrática es consistente con una tesis central en la literatura contemporánea sobre la erosión democrática. Autores como Steven Levitsky y Daniel Ziblatt argumentan que, en la actualidad, las democracias ya no mueren principalmente por golpes de Estado, sino a través de un desmantelamiento gradual y legalista por parte de líderes electos que utilizan las herramientas institucionales —como las reformas electorales y constitucionales— para eliminar contrapesos, marginar a la oposición y perpetuarse en el poder. Este tipo de acciones forman parte de lo que Andreas Schedler denomina el “menú de la manipulación”, un conjunto de estrategias que los líderes con tendencias autoritarias emplean para manipular el juego competitivo en su favor, manteniendo una fachada de legalidad. Por su parte, Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq analizan cómo este proceso de “autocratización constitucional” se lleva a cabo mediante la alteración de las reglas fundamentales para asegurar el dominio de un partido. Véase Ginsburg, Tom y Huq, Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2018; Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, trad. de Gonçal Lloveras, Barcelona, Ariel, 2018; Diamond, Larry y Platt-

En la tercera parte establezco el contraste entre las escasas reformas europeas *vis a vis* las muy frecuentes reformas en América Latina. México es un ejemplo clásico del hiperreformismo de la región. La columna vertebral del largo y pausado proceso de transición a la democracia fueron las reformas electorales. El estudio de cada una de ellas revela de manera nítida la tensión entre las oposiciones de izquierdas y derechas, frente a la resistencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a conceder lo mínimo indispensable para aplacar la fuerza de los reformadores (partidos de oposición y sociedad).

En el cuarto apartado presento una valoración del actual sistema electoral mexicano, tomando como base los elementos propuestos por Michael Gallagher para la evaluación de un sistema electoral. Desde este enfoque, señalo las principales áreas de oportunidad que, en clave democrática, debería atender una propuesta de reforma electoral.

Por último, en el quinto apartado expongo las propuestas específicas que, desde mi perspectiva, ofrecen oportunidades de mejora, así como algunos temas que considero deberían ser irreductibles. La permanencia del sistema electoral mixto debería ser un *no-negociable*, en el entendido de que la pluralidad social existente sólo empezó a reflejarse en el congreso cuando se adicionaron las curules de representación proporcional. Se reconoce que, a pesar de ello, tenemos un sistema que admite una altísima desproporcionalidad, en detrimento de las minorías.

En el mismo rubro, sugiero la conveniencia de hacer una revisión integral de las reglas que permiten las coaliciones parciales y flexibles, a fin de cerrar, en la medida de lo posible, las oportunidades que han aprovechado los propios partidos para hacer fraude a la Constitución. Asimismo, se formulan otras sugerencias relativas a la reelección y la maximización de formas de participación de la ciudadanía, con el propósito de disminuir el abuso demagógico que de ellas han hecho los partidos políticos y los gobernantes.

Por último, en el sexto apartado ofrezco una breve conclusión; se afirma la pertinencia de una amplia discusión sobre una reforma electoral, se advierten los riesgos de una reforma regresiva y, sobre todo, se considera qué se debe mantener y qué se debe mejorar del sistema electoral mixto que México implantó desde 1977.

---

ner, Marc F., *Democracy in Decline?*, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press, 2015 y Schedler, Andreas, "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002, pp. 36-50.

## II. REFLEXIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ELECTORALES

A lo largo del siglo XX, los sistemas electorales y sus reformas han sido un tema central en la ciencia política. Las primeras preguntas estuvieron relacionadas con las consecuencias de las reglas electorales sobre el sistema de partidos y el sistema político en general. Ahora, una de las preguntas más frecuentes está relacionada con las motivaciones y las consecuencias de las reformas electorales. ¿Quién las impulsa? ¿El grupo impulsor puede buscar algo más allá de su propio beneficio? ¿En qué condiciones o bajo qué circunstancias el grupo mayoritario que controla el gobierno puede estar en disposición de aprobar cambios a las reglas que le permitieron llegar al poder? ¿En qué condiciones los cambios electorales son más o menos frecuentes? ¿Cuáles son los efectos no deseados de ciertas reformas? ¿Eran previsibles?

Antes de hablar de reformas electorales, es menester definir qué entendemos por sistema electoral y asumir que hay al menos dos concepciones diferentes: una muy restringida, que se limita a las fórmulas específicas de traducción de votos en escaños, y otra más amplia, que incluye otros temas considerados relevantes en la vida y organización electoral de un país.<sup>5</sup> Como es evidente, mientras más restringida sea la definición de sistema electoral, habrá menos reformas; *a contrario sensu*, cuando adoptamos una concepción amplia de sistema electoral, habrá más reformas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Esta distinción entre una concepción restringida (o estricta) y una amplia de “sistema electoral” es una contribución fundamental de Dieter Nohlen, quien argumenta que para entender los efectos de las reglas es necesario analizar no sólo la fórmula, sino todo el contexto institucional que las rodea (organización electoral, financiamiento, etcétera). Véase Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., trad. de Pedro Aguirre, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 37-39.

<sup>6</sup> Vale la pena enfatizar que Maurice Duverger distinguió entre un efecto *mecánico* (cómo la fórmula mayoritaria tiende a sobrerrepresentar a los partidos grandes) y un efecto *psicológico* (voto estratégico de los electores y alianzas de élites), describiendo estas relaciones como tendencias, no leyes deterministas. Douglas W. Rae reformuló esta distinción como efectos “próximos” y “distantes”, y demostró que su intensidad varía según el contexto. Arend Lijphart sistematizó sus componentes técnicos (fórmula, magnitud y umbral) y mostró que los efectos psicológicos aparecen gradualmente. Giovanni Sartori, desde una óptica normativa, criticó la interpretación causal de Duverger y propuso diseñar instituciones con criterios de gobernabilidad. Finalmente, Nohlen enfatizó que los efectos mecánicos son inmediatos y los psicológicos están mediados por contexto histórico, político y cultural. Véase Duverger, Maurice, *Los sistemas electorales*, Font, Jorge (ed.), Madrid, CAPEL, 1988; Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press, 1971; Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984; Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan,

En la concepción más restringida tenemos tres sistemas electorales básicos: mayoría relativa (MR), representación proporcional (RP) y sistema mixto (SM). En los sistemas de MR la asignación de curules es mecánica y no requiere de una fórmula aritmética para traducir los votos en escaños; en cada distrito —como les llamamos en México— o delimitación territorial, el partido o coalición que obtenga más votos que los demás se queda con esa curul. Los de RP tienen como objetivo que la composición del congreso refleje de la mejor manera posible la pluralidad del electorado; para ello, establece mediante qué fórmula se traducirán los votos en curules.<sup>7</sup> Por último, los SM buscan preservar las ventajas de ambos sistemas, para lo cual combinan representantes de MR con representantes de RP.

El sistema de MR fue el primero en aparecer y es el más desproporcional, ya que tiende a generar o reforzar sistemas bipartidistas; además, en principio, se supone que es el más propicio para facilitar la formación de gobiernos estables. En cuanto al sistema de RP, éste apareció más tarde, a finales del siglo XIX, cuyo propósito es incorporar a los partidos minoritarios, que representan una fracción importante de las preferencias del electorado, a la asamblea parlamentaria para darles la posibilidad de participar en el proceso deliberativo y, eventualmente, influir sobre las decisiones de la mayoría.

La fragmentación política afecta de diferente manera a los sistemas parlamentarios y a los sistemas presidencialistas, pero en ambos hay consecuencias sobre la gobernabilidad y la estabilidad. En los sistemas parlamentarios, a mayor fragmentación política, mayor es la dificultad para la formación de gobierno cuando ninguna de las fuerzas políticas relevantes logra obtener la mayoría absoluta de los votos y, por tanto, de los escaños; en esta circunstancia, la fuerza política con más presencia se ve obligada a buscar partidos minoritarios con los que pueda coaligarse, de tal manera que pueda formar gobierno.

En contraste, en los gobiernos presidenciales, donde la ciudadanía vota por la presidencia en una boleta separada de las personas representantes en el congreso, está dado que quien obtiene la mayoría accede a la primera magistratura del país y, por lo tanto, nunca se enfrenta a la imposibilidad de formar gobierno.<sup>8</sup> Sin embargo, en situaciones de pluripartidismo,

---

1986; Nohlen, Dieter, *Electoral Law and Party Systems*, Heidelberg, Carl Winter Universitätsverlag, 2004.

<sup>7</sup> Los métodos más conocidos son D'Hondt, Saint Lagüe, Hare, cuota Droop y sistema de listas (abiertas o cerradas).

<sup>8</sup> En algunos países que tienen un sistema de partidos de pluralismo limitado (más de dos partidos relevantes), se ha introducido la fórmula del balotaje, que en América Latina lla-

esto puede conducir a lo que se ha llamado un gobierno sin mayoría, es decir, a que el Poder Ejecutivo no tenga mayoría en el Poder Legislativo y, por tanto, para sacar adelante sus iniciativas de ley y/o su programa de gobierno, se encuentre en la necesidad de buscar los votos de las oposiciones.<sup>9</sup>

Richard Katz considera que los sistemas electorales europeos tienden a ser poco reformados: tras quedar establecidos, es difícil que haya cambios importantes —entre otras razones esgrimidas por este autor—, porque el grupo en el poder rara vez tendrá incentivos para cambiar las reglas con las que llegó al poder.<sup>10</sup> Por el contrario, quienes estudian los sistemas electorales latinoamericanos nos descubren otra realidad: en la región existe lo que algunos autores han llamado un hiperactivismo reformador.<sup>11</sup>

En tanto las normas electorales, como cualquier otra, son aprobadas por el Poder Legislativo, es decir, por representantes de los partidos elegidos mediante el voto popular, es evidente que serán estos mismos representantes los que tomarán decisiones sobre las reglas que habrán de regir el siguiente proceso electoral, en el que muy probablemente participen ellos mismos o, al menos, sus partidos. El conflicto de interés es inevitable: la teoría de la elección racional nos dice que ninguna de las fuerzas políticas representadas en el congreso querrá votar por aquello que pueda perjudicarla; por lo tanto, el partido mayoritario sería el menos dispuesto a aceptar cambios en las reglas electorales.

---

mamos segunda vuelta, con el propósito de asegurar que acceda a la presidencia aquella persona que ha sido capaz de obtener mayoría absoluta. Esta fórmula, de origen francés, tiene el propósito de dotar de mayor legitimidad a la presidencia. En Francia ha sido exitosa porque no existe la representación proporcional y todos los cargos de elección popular son sometidos a balotaje cuando no se obtiene, en la primera oportunidad, la mayoría absoluta. En general, en los países de América Latina que han aprobado la segunda vuelta, la presidencia se elige el mismo día que las y los representantes del Poder Legislativo, y sólo la presidencia debe ir a segunda vuelta. Ha sido frecuente la situación en la que el partido que obtiene la mayoría en el Poder Legislativo es diferente a quien gana la presidencia. Este fenómeno ha conducido, en muchas ocasiones, a gobiernos inestables.

<sup>9</sup> Suele asociarse la existencia de gobiernos sin mayoría con ingobernabilidad; entre 1997 y 2018 no fue esa la experiencia mexicana.

<sup>10</sup> Katz, Richard S., “Why Are There so Many (or So Few) Electoral Reforms?”, en Gallagher, Michael y Mitchell, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 57-78.

<sup>11</sup> Freidenberg, Flavia *et al.*, “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, en Freidenberg, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2022, pp. 3-33.

Los sistemas electorales, en su concepción más amplia, tienen múltiples dimensiones susceptibles de ser reformadas, que incluyen desde la organización de la autoridad electoral hasta la forma en que se traducen los votos en escaños; entonces, cuando estamos frente a una iniciativa de reforma, es indispensable preguntarnos: ¿Qué dimensiones del sistema electoral se pretenden modificar? ¿Están claros los objetivos de la reforma en cuestión?

Katz trata de responder cuáles serían las posibles causas por las que una coalición ganadora podría estar dispuesta a cambiar las reglas electorales. Entre las más importantes señala las siguientes: *a)* asume que está en una posición vulnerable y busca incrementar su poder en la siguiente elección; *b)* a pesar de haber ganado, no tiene la fuerza suficiente para resistir la presión de los partidos opositores y/o de la sociedad, que demandan “reglas más justas”; *c)* las reformas electorales pueden tener el propósito de facilitar coaliciones más amplias, lo que a la postre facilitaría la formación de gobiernos o mayorías; *d)* las motivaciones de la coalición gobernante pueden estar orientadas a una visión de corto plazo o, por el contrario, a generar condiciones que, en el largo plazo, sirvan para estabilizar el sistema electoral y, lo más importante, consolidar su postura dominante; *e)* en ocasiones, el grupo en el gobierno puede estar dispuesto a ceder ante la presión de las minorías, a cambio de sacar otras votaciones en el congreso que considera indispensables para su proyecto de gobierno; *f)* una reforma electoral puede ser la respuesta para salir de una crisis política o social que no está directamente relacionada con el sistema electoral, pero que se utiliza como válvula de escape de otras presiones y demandas más difíciles de satisfacer.<sup>12</sup>

Lo que siempre se debe tener en cuenta es que las reformas electorales denominadas *mayores*, tales como el cambio del principio de mayoría relativa a la introducción de la representación proporcional, necesitan del apoyo de la coalición gobernante para poder ser aprobadas en el congreso y deben buscar el mayor consenso posible entre todas las fuerzas políticas.

En un régimen democrático, las reformas encaminadas para transitarlo o consolidarlo deben gozar de la aprobación de las fuerzas políticas minoritarias, porque de ello depende, en gran medida, la legitimidad del próximo gobierno. En este sentido, es importante reconocer que, en ocasiones, las reformas electorales pueden estar auténticamente motivadas por un acuerdo de las élites políticas (mayoría y minorías) sobre la conveniencia de introducir mejores condiciones en la competencia electoral;

---

<sup>12</sup> Katz, Richard S., *op. cit.*, pp. 60-62.

es decir, es difícil, pero no imposible, que existan algunas reformas en las que todas las partes ganan, ya sea en fuerza electoral o bien en legitimidad democrática.

Uno supondría que los impulsores de una reforma electoral parten de un diagnóstico de la situación actual y han hecho un análisis costo-beneficio en el que calculan que obtendrán ganancias importantes para sí mismos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando se introducen reformas que efectivamente alteran el *statu quo*, las reacciones del electorado pueden no coincidir con los cálculos políticos de sus impulsores. La evidencia empírica nos dice que es frecuente que las reformas electorales traigan consigo consecuencias no deseadas, a veces para quien las impulsa o, en el peor de los casos, para el sistema político en su conjunto.

Gallagher, por su parte, considera que las reformas electorales que no están dominadas por el interés de un partido y buscan de manera auténtica condiciones de igualdad suelen ser muy pocas y, normalmente, son consecuencia de un evento ajeno a la vida electoral propiamente dicha.<sup>13</sup> Los mejores ejemplos son cuando un determinado país proclama su independencia o bien cuando se derroca un gobierno dictatorial y hay un cambio de régimen de la autocracia a la democracia.

Como advertimos con anterioridad, en el proceso de negociación de una reforma electoral están en tensión el bien común y el interés de cada uno de los partidos representados en el congreso; sin embargo, como bien advierte Norberto Bobbio, en el “toma y daca” propio del proceso deliberativo de un congreso democrático es indispensable que haya un alto nivel de consenso para la aprobación de las reglas electorales, porque la legitimidad del nuevo gobierno depende, en gran medida, de la aceptación de los resultados por parte de todos.<sup>14</sup>

Frente a una reforma electoral, habrá que valorar si la resultante es un mejor sistema o uno peor. Esta pregunta no tiene una respuesta sencilla, porque esto significa que deberíamos tener claridad y consenso sobre los elementos más importantes para evaluar un sistema electoral. En ese sentido, Gallagher considera que son ocho los elementos para juzgar un buen sistema electoral.

---

<sup>13</sup> Gallagher, Michael, “Conclusion”, en Gallagher, Michael y Mitchell, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 535-579.

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986; Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

TABLA 1. OCHO CRITERIOS CLAVE PARA EVALUAR UN SISTEMA ELECTORAL<sup>15</sup>

Precisión en la representación de las preferencias del electorado
Representación sociodemográfica en el parlamento
Responsabilidad ( <i>accountability</i> ) personal de los miembros del parlamento frente a su electorado
Maximización de las oportunidades de participación de los electores
Partidos cohesionados y disciplinados
Gobiernos efectivos y estables
Identificación de las opciones de gobierno
Oportunidad para que los votantes expulsen a los gobiernos de sus cargos ( <i>vertical accountability</i> )

FUENTE: Gallagher, Michael, "Conclusion", *cit.*, p. 571.

Primero, se considera un mejor sistema electoral aquél en el que la desproporción entre votos y escaños es menor; es decir, los sistemas electorales de RP o SM tenderán a contar con una mejor evaluación, por considerarse que resuelven de mejor manera la representación plural de los grupos y tendencias partidistas.

Segundo, un buen sistema electoral debe impedir que ciertos grupos sociodemográficos sean sistemáticamente excluidos (la primera discriminación fue en contra de las mujeres, pero en la actualidad hay que tomar en cuenta otros grupos, como las minorías étnicas y religiosas y, en el siglo XXI, las comunidades con diversas identidades sexo-genéricas).

Tercero, es mejor valorado un sistema que hace efectiva la posibilidad de exigir responsabilidad personal por la actuación de las personas representantes; en este sentido, un sistema de MR pura, en el que hay reelección, es el que más facilita que el electorado pueda exigir resultados a su representante.

Cuarto, se considera que los sistemas democráticos buscan generar mejores condiciones de participación para la ciudadanía.

Quinto, los partidos cohesionados y disciplinados, es decir, los partidos fuertes, suelen ser mejor valorados que aquellos sistemas cuyos partidos son estructuralmente débiles.

<sup>15</sup> Traducción propia.

Sexto, se valorará de manera positiva a aquellos sistemas electorales que propicien la formación de gobiernos estables.

Séptimo, en un sistema electoral la oferta política y el proyecto de gobierno de los partidos tienen que diferenciarse entre sí, de tal manera que el electorado tenga al menos dos opciones reales. Cuando la mayor fuerza electoral está en partidos radicalizados, será más sencillo distinguirlos, pero será más complicado gobernar a todo el país; por el contrario, mientras más cerca del centro están las opciones políticas dominantes, los gobiernos serán más estables, pero menos diferenciados. Encontrar el justo medio no ha sido tarea fácil.

Octavo, la ciudadanía debe tener la capacidad real de sacar de sus puestos a los gobernantes; como ha afirmado Bobbio,<sup>16</sup> es indispensable que haya certeza en las reglas electorales e incertidumbre en los resultados.

Considerando estos elementos, es fácil darse cuenta de las complicaciones propias para evaluar una reforma electoral. Lo que sí podemos asegurar es que hay reformas que tienden a mejorar la calidad de la representación y, por lo tanto, de la democracia, y otras que tiran en sentido contrario y debilitan las características de un régimen democrático. Sin embargo, siempre hay que tomar en cuenta que las ganancias en un terreno pueden significar pérdidas en otro. El ejemplo más claro es que cuando se sustituye un sistema de MR pura por uno de RP o mixto, se gana en proporcionalidad e inclusión, es decir, se considera un sistema más equitativo, aunque se pierde en claridad y transparencia. Entender cómo se traducen los votos en escaños se vuelve un tema de iniciados.

No existe estudio sobre sistemas electorales que no haga referencia a los trabajos de Maurice Duverger. Sin embargo, es necesario revisar el texto del autor en el que señala que no busca construir leyes, sino tendencias, y que, más que hablar de relaciones causales, habla de factores mecánicos y psicológicos.<sup>17</sup> De acuerdo con éstas, los sistemas de RP *son causa* del pluri-

<sup>16</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de...*, *cit.*

<sup>17</sup> Duverger no formuló leyes electorales inmutables, sino proposiciones que describen tendencias sociológicas, derivadas de dos factores: el mecánico, que responde al efecto matemático de subrepresentación de partidos menores bajo sistemas de mayoría relativa, y el psicológico, relacionado con el “voto útil” de electores y la formación de alianzas estratégicas entre élites, cuya interacción condiciona la orientación hacia un sistema bipartidista o multipartidista. En contraste, dentro de la lógica institucionalista, Nohlen enfatiza un enfoque circular-contextual según el cual los efectos de las reglas electorales dependen del contexto histórico, político y social. Frente a esta postura, Sartori, desde la perspectiva normativa, crítica la pretendida causalidad de Duverger y propone ejercer una ingeniería institucional deliberada para promover objetivos como la gobernabilidad y evitar una fragmentación excesiva. Por su parte, el enfoque sociológico, representado por Seymour M. Lipset y Stein

partidismo. Por el contrario, Arend Lijphart argumenta que cuando hay un sistema pluripartidista, es porque las minorías subrepresentadas presionan por reformas electorales que cambian a la MR por la RP.<sup>18</sup> Si bien parece que nos encontramos frente a la clásica discusión de “¿qué fue primero, el huevo o la gallina?”, prevalece la convicción de que los sistemas tienen influencia —mas no determinan— sobre al menos cuatro cuestiones: los sistemas de partido, la conducta de los electores, el comportamiento de la asamblea de representantes y la estabilidad de los gobiernos.

Como podemos comprobar en los estudios de derecho electoral comparado, a pesar de que hay países que pueden tener reglas prácticamente idénticas, presentan sistemas de partidos muy diferentes y consiguen, o no, gobiernos más estables y eficientes que otros. El diseño institucional del sistema electoral es relevante, pero es sólo un engrane del sistema de partidos que, a su vez, se enlaza con el sistema político; los tres están relacionados con muchas otras condiciones de contexto cultural, político e histórico. Por ello, es importante reconocer los alcances y las limitaciones de la *ingeniería constitucional*.<sup>19</sup>

### III. REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, como dijimos anteriormente, las reformas electorales han sido mucho más frecuentes que en Europa. A partir del último cuarto del siglo XX, cuando en la región comenzó la tercera ola de la democratización, éstas fueron un recurso frecuente de los gobiernos en turno. Paradójicamente,

---

Rokkan, sostiene que los sistemas de partidos reflejan clivajes sociales estructurales y que las instituciones electorales son variables secundarias, aunque en México podrían incluirse también autores como Octavio Amorim Neto y Gary W. Cox, quienes han demostrado empíricamente la influencia de magnitudes de distrito y fórmula electoral en la configuración del sistema de partidos. Véase Blais, André y Carty, R. K., “The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 1, enero de 1991, pp. 79-93; Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003; Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering...*, cit. y Lipset, Seymour M. y Rokkan, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967; Amorim Neto, Octavio y Cox, Gary W., “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, enero de 1997, pp. 149-174.

<sup>18</sup> Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

<sup>19</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

te, el hiperreformismo no encontró tregua cuando se agotó esta tendencia. Muchas de las reformas electorales más recientes tienen una direccionalidad autocratizante.

Como explicamos previamente, de la definición de sistema electoral por la que optemos —amplia o restringida— dependerá en gran medida el número de reformas que podamos contabilizar en un determinado país. Lijphart nos advierte de la dificultad de diferenciar entre qué es una reforma mayor y qué es una reforma menor;<sup>20</sup> si aceptamos como reforma electoral cualquier cambio que se hace a la legislación electoral, por “menor” que parezca, evidentemente vamos a encontrar un mayor número de reformas electorales; si restringimos el concepto de sistema electoral sólo a la traducción de votos en escaños, este número bajará de manera considerable.

Con respecto a América Latina, quizá el estudio más completo sea el elaborado por Flavia Freidenberg, Sebastián Garrido y Christian Uribe.<sup>21</sup> En él establecen que en América Latina existe un activismo reformista. En los 43 años que comprende su análisis (1977-2019), encuentran que en los dieciocho países<sup>22</sup> observados se han registrado 239 reformas. Asimismo, distinguen al menos tres grupos de países: los hiperactivos, los moderados y los pasivos. Utilizan un concepto amplio de sistema electoral, definen trece dimensiones<sup>23</sup> diferentes y contabilizan como “reforma electoral” todo registro de un cambio normativo en cualquiera de esas dimensiones. Vale la pena señalar que, en dos de los países estudiados (Guatemala y Panamá), las reformas electorales se realizan por mandato de ley; cada vez que finaliza un proceso electoral es necesario hacer un diagnóstico de lo que no funcionó como se esperaba, para que el congreso proceda a enmendar las normas. De acuerdo con su contabilidad, tenemos el siguiente panorama:

<sup>20</sup> Lijphart, Arend, *Electoral Systems...*, *cit.*

<sup>21</sup> Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*

<sup>22</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>23</sup> Fórmula de elección del Ejecutivo; duración del mandato presidencial; reelección presidencial; fórmula electoral del Legislativo; tamaño del distrito; duración del mandato legislativo; estructura del voto; reelección legislativa; umbral o barrera legal; tipo de elección, concurrente o no entre Legislativo y Ejecutivo; mecanismos de selección de las candidaturas; cuota y/o paridad de género en el registro de las candidaturas; voto de conacionales en el extranjero. Para una explicación detallada de cada una de estas dimensiones, se recomienda consultar directamente el artículo de Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*, pp. 13-15.

TABLA 2. NÚMERO DE REFORMAS ELECTORALES  
POR PAÍS (1977-2019)

<i>País</i>	<i>Número de reformas</i>
Ecuador	17
Perú	10
México	10
Honduras	9
República Dominicana	7
Colombia	7
Brasil	7
Bolivia	7
Argentina	7
Panamá	6
Costa Rica	6
Venezuela	5
Nicaragua	5
El Salvador	5
Chile	5
Guatemala	4
Paraguay	3
Uruguay	2

FUENTE: Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

Los autores demuestran en su trabajo que las reformas electorales en América Latina pueden realizarse tanto en regímenes democráticos como autocráticos. En el caso de México, las primeras siete reformas se dieron bajo un régimen de partido hegemónico autoritario, y sólo tres en un régimen democrático. De acuerdo con muchos autores, la reforma electoral de 1996 permitió a México cruzar el umbral de un sistema autoritario a uno

democrático; las reformas posteriores tuvieron como objetivo el perfeccionamiento de las reglas para favorecer la consolidación democrática.<sup>24</sup>

Sin embargo, en el caso de Venezuela, por ejemplo, las primeras reformas electorales estuvieron orientadas a crear o consolidar un régimen democrático, el cual quebró con la llegada al poder de Hugo Chávez, quizá la primera autocracia electiva en la región. Las reformas electorales posteriores a 1999 se dieron en contextos francamente autocráticos, cuyo propósito ha sido fortalecer el gobierno de su sucesor, Nicolás Maduro.<sup>25</sup>

#### IV. CICLO DE REFORMAS DEMOCRATIZADORAS EN MÉXICO

A juzgar por las iniciativas de reforma propuestas por el oficialismo, en México el ciclo de reformas electorales democratizadoras parece haberse agotado. Por ello, considero importante hacer una valoración del sistema electoral tomando como parámetro los indicadores propuestos por Gallagher, antes de que sea reformado por el segundo gobierno morenista.

Como es de suponerse, no todas las dimensiones del sistema electoral se reformaron con cada una de las diez reformas que contabilizaron Freidenberg, Garrido y Uribe.<sup>26</sup> Revisemos el primer criterio: la proporcionalidad entre el número de votos recibidos y curules asignadas. Desde 1977, el sistema electoral para elegir a las personas representantes de la Cámara de Diputados, entendido de la manera más restrictiva posible, sólo ha tenido cambios en 1977 y en 1986. A partir de 1977 se introdujo la RP como una manera compensatoria que permitiría el acceso a la cámara a los partidos minoritarios de izquierdas y derechas. La diferencia fundamental entre ambas reformas fue que, entre 1977 y 1985, sólo las minorías podían entrar en la repartición de cien curules de RP. En 1986 se duplicó este número y

<sup>24</sup> Con relación a la reforma constitucional de 2007, y legal de 2008, algunos autores sostenemos que fue más lo que se perdió que lo que se ganó, en tanto que otros sostienen lo contrario; fue la reforma que creó el llamado “modelo de comunicación política” que, en nombre de la equidad, infligió severos límites a la libertad de expresión de cualquier actor que quisiese hablar de política electoral. La reforma de 2014 significó un agudo proceso de centralización de las funciones electorales en el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), en detrimento de las entidades.

<sup>25</sup> Actualmente, Venezuela está sumida en el conflicto poselectoral de las elecciones del 28 de julio de 2024. En las semanas posteriores a éstas, se han denunciado múltiples actos de represión en contra de los opositores. Para un recuento de las reformas de dicho país, véase Briceño, Héctor, “Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2009”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 73, 2010, pp. 197-202.

<sup>26</sup> Freidenberg, Flavia *et al.*, *op. cit.*

el partido mayoritario —en ese entonces el PRI— también accedió a los asientos de RP.

Desde 1977, el número de distritos ha permanecido fijo en trecientos. Revisar la distritación en México es una obligación periódica a partir de 1990 y debe realizarse cada diez años con base en el resultado del censo poblacional; con ello se busca reducir la desproporción entre distritos. Tomando en cuenta los indicadores de Gallagher, podemos afirmar que hubo un cambio que mejoró sustancialmente la desproporción natural de los sistemas de MR pura. Sin embargo, siempre hubo medidas que protegían al partido mayoritario: primero, la cláusula de gobernabilidad que introdujo la reforma de 1986 y, después, la autorización de una sobrerrepresentación de “hasta” el 8%, que aseguraba que, si el partido mayoritario ganaba al menos el 40% de la votación efectiva, se le asignaría el número suficiente de escaños para que contara con la mayoría absoluta de la cámara, con un máximo de trecientos diputados por partido. Cuando se aprobó esta norma en el artículo 54 constitucional, las coaliciones competían con un solo emblema y, por lo tanto, el tope al partido mayoritario tenía efectos sobre la coalición considerada como una sola unidad.

En el segundo criterio de Gallagher se contemplan los esfuerzos para mejorar la representación sociodemográfica de un Estado. Éstos han sido relevantes para diversos sectores, empezando por la representación de las mujeres. La legislación introdujo tímidamente que los partidos deberían procurar asignar el 30% de las candidaturas a mujeres, medida que no modificó mucho la dominación masculina en el congreso; después, estas cuotas o cupos se hicieron obligatorias y se incrementaron al 40%; finalmente, la reforma de 2014 obligó a la paridad. Con éxito, el congreso federal tiene una composición paritaria.

En la última década se ha implementado el sistema de cuotas para mejorar la representación demográfica de otros grupos subrepresentados, como las minorías étnicas y los representantes de la comunidad LGBTQ+. Sin embargo, esto no se ha hecho mediante reformas legales, sino por medio de medidas administrativas y órdenes jurisdiccionales.

Por lo que se refiere al tema de la responsabilidad personal de los miembros del parlamento frente a su electorado (tercer criterio), se introdujo una reforma mayúscula en el sistema electoral mexicano al aceptarse la reelección consecutiva, que se había eliminado desde 1933. No obstante, esta reforma ha tenido efectos muy limitados en cuanto a la responsabilidad personal de quienes fungen como representantes, debido a los múltiples candados que aprobaron los legisladores para asegurarse de que las élites partidarias

siguieran teniendo el control de las candidaturas y, a través de ello, el de la disciplina parlamentaria en las votaciones.

Las reformas electorales han abierto nuevos canales de participación en México y, con ello, podemos afirmar que en el cuarto criterio de Gallagher ha habido mejorías sustanciales. En primer lugar, cabe mencionar las diversas reformas a la participación política de la ciudadanía habitante de la capital —antes Distrito Federal (D. F.), ahora Ciudad de México (CDMX)—. La primera reforma (1987) permitió a las y los habitantes votar por una primera Asamblea Legislativa con facultad para emitir bandos. La reforma de 1996 transformó la figura de regente del Departamento del Distrito Federal, que era un nombramiento directo del Poder Ejecutivo federal, en la de jefe(a) de Gobierno, quien desde 1997 llega al poder mediante el voto popular, y modificó también la forma de elección de las personas representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Finalmente, con base en la reforma de 2014, el D. F. se convirtió en una entidad en toda forma llamada Ciudad de México, que ya no depende de la Federación, cuenta con su propia Constitución (2016) —que sustituyó al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal—, un congreso local como el de cualquier otra entidad, que aprueba leyes, y personas titulares de las alcaldías electas por el voto popular directo.<sup>27</sup> Congruente con el ritmo pausado de las reformas político-electorales del país, la apertura de canales de participación para los habitantes del D. F.- CDMX también se dio mediante aproximaciones sucesivas.

Asimismo, en relación con el incremento de las formas de participación de la ciudadanía, hay que tomar en cuenta aquéllas que están relacionadas con la llamada democracia directa: consulta popular, iniciativa popular (ambas aprobadas en 2012 y reglamentadas en la reforma de 2014) y la revocación de mandato (2019). A pesar de que estas figuras parecieran un avance en términos democráticos, en la realidad sólo han servido para que los partidos políticos y el presidente López Obrador hicieran un uso demagógico de ellas.

La quinta característica, que responde a la conveniencia de tener partidos cohesionados y estables, ha sido especialmente cuidada por la legisla-

---

<sup>27</sup> A partir del 25 de octubre de 1993, el artículo 122 de la Constitución se dedicó a todo lo concerniente a la naturaleza jurídica y las atribuciones del entonces D. F. El Congreso de la Unión debió aprobar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. *Cfr.* Cruz Barney, Óscar, “Introducción histórica al artículo 122 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XI, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-Senado de la República LXIII Legislatura-Suprema Corte de Justicia de la Nación-TEPJF-CNDH-INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 189-199.

ción electoral desde la Ley Federal Electoral de 1946, que estableció barreras muy altas para formar partidos políticos con derecho a participar en las elecciones federales. Estas barreras se redujeron prácticamente a cero con la reforma electoral de 1977, cuando se aceptó el registro condicionado y se eliminó la obligación de que cada militante se registrara ante notario público como afiliado; en esa reforma se estableció el umbral de participación más bajo que ha existido en México: 1.5% de la votación válida. Posteriormente, en 1996 se eliminó el registro condicionado y se restableció la obligación de tener presencia en por lo menos dos terceras partes de las entidades o dos terceras partes de los trescientos distritos electorales. El umbral de participación creció del 1.5 al 2% y, en 2014, se elevó hasta el 3%. Entre 1977 y 2020 se constituyeron casi tres decenas de partidos, muchos de ellos efímeros, que participaron solamente en una o dos elecciones; sin embargo, todos los partidos desaparecidos han sido de importancia muy limitada en términos del número de votos y escaños obtenidos, aunque fueron utilizados para la conformación de coaliciones.<sup>28</sup>

No resulta exagerado decir que, durante la transición y los primeros años de democracia, tres fuerzas políticas fueron las que condujeron los destinos políticos del país: el PRI, el PAN y la izquierda mexicana, la cual se transformó en varias ocasiones para ir corriéndose al centro e incorporar nuevos grupos, muchos de ellos provenientes del propio PRI. En su núcleo fundacional estuvo el Partido Comunista Mexicano, cuyas principales transformaciones fueron en el Partido Socialista Unificado de México (1981), el Partido Mexicano Socialista, que en 1987 incluyó al Partido Mexicano de

---

<sup>28</sup> Partidos con registro en la actualidad: PRI (1929, Partido Nacional Revolucionario; 1938, Partido de la Revolución Mexicana; 1946, adquiere su nombre actual); Partido Acción Nacional (PAN, 1939); Partido del Trabajo (1990); Partido Verde Ecologista de México (1991, con el nombre de Partido Ecologista de México; registro recuperado en 1993 con su nombre actual); Partido Movimiento Ciudadano (1997, como Partido Convergencia; su nombre actual es de 2011); Partido Morena (2014). Partidos registrados desde 1977 y que han perdido su registro: Partido Comunista Mexicano (1919-1981); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (1954-2000); Partido Mexicano de los Trabajadores (1974-1987); Partido Demócrata Mexicano (1975-1997); Partido Socialista de los Trabajadores (1975-1987); Partido Revolucionario de los Trabajadores (1979-1991); Partido Social Demócrata (1981-1982); Partido Socialista Unificado de México (1981-1987); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (1987-1997); Partido Mexicano Socialista (1987-1989); Partido Alianza Social (1999-2003); Partido de la Sociedad Nacionalista (1999-2003); Democracia Social (1999-2000); Partido de Centro Democrático (1999-2000); Partido México Posible (2002-2003); Partido Fuerza Ciudadana (2002-2003); Partido Liberal Mexicano (2002-2003); Partido Socialdemócrata (2005-2009); Nueva Alianza (2005-2018); Partido Humanista (2014-2015); Partido Encuentro Social (2014-2018); Partido Encuentro Solidario (2020-2021); Partido Redes Sociales Progresistas (2020-2021); Fuerza por México (2020-2021).

los Trabajadores, y, finalmente, en 1990, el Partido de la Revolución Democrática (PRD),<sup>29</sup> que incorporó a la importante escisión del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez.

El partido Morena fue fundado en 2014 por López Obrador, quien ganó la Presidencia de la República para el sexenio 2018-2024, y surge del rompimiento de su fundador con la dirigencia del PRD, encabezada por Jesús Ortega y Jesús Zambrano. Se trata de un movimiento que se dice de izquierda, pero que, en realidad, debemos caracterizarlo como populista nacionalista, con un fuerte liderazgo carismático, que sostiene algunas posturas extremadamente conservadoras; por ejemplo, su cercanía con grupos religiosos evangelistas y su dificultad para abanderar demandas propias del feminismo.

Podemos afirmar que el sistema de partidos mexicano ha sido razonablemente estable a lo largo de casi medio siglo, especialmente si tomamos en cuenta el número efectivo de partidos en el congreso federal. A partir de la reforma de 1977 se incrementó la pluralidad; en 1997 el PRI perdió la hegemonía del sistema, y a partir de 2018 empezó a conformarse un nuevo partido dominante. Los partidos en México han sido altamente disciplinados porque las élites partidarias tienen un control casi absoluto sobre las candidaturas y sobre el generoso financiamiento que reciben del erario.

Los gobiernos en México han gozado de una estabilidad excepcional (sexta característica). Desde 1934 hasta 2024 la presidencia ha cambiado de manos por medio de una elección; el presidente saliente siempre ha entregado la banda presidencial a quien las cifras oficiales le asignan el triunfo y, hasta ahora, desde Lázaro Cárdenas hasta López Obrador, todos han podido gobernar el sexenio entero. Evidentemente, son más las elecciones que se han dado en el contexto del sistema autoritario de partido hegemónico que aquéllas realizadas en un régimen democrático; sin embargo, la regularidad en la renovación de la presidencia es una característica única de México en la región latinoamericana. El 1 de octubre de 2024 asumió la presidencia Claudia Sheinbaum Pardo, quien fue postulada por la coalición formada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

En las siete legislaturas en las que el partido del presidente no logró la mayoría absoluta en el Congreso (1997-2018) no hubo parálisis del gobierno. Las decisiones tomaron más tiempo, mayor deliberación; en muchas

---

<sup>29</sup> El PRD perdió su registro en la elección federal de 2024 al no haber alcanzado el 3% de la votación efectiva.

ocasiones no se aprobaron iniciativas que provenían del Poder Ejecutivo en los términos en los que fueron enviadas y, en otras, de plano se rechazaron en su totalidad. Sin embargo, año con año se aprobó el presupuesto; hubo cierto obstruccionismo, pero pronto los tres partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) aprendieron a convivir. Aun los gobiernos sin mayoría lograron gobiernos efectivos, unos mejores que otros, pero todos estables. La inestabilidad social que sí hubo en ciertos momentos, y que fue importante, nunca buscó derrocar a la presidencia. México es una excepción a la regla latinoamericana de los golpes de Estado.

Tanto en los años de transición (1977-1996) como en los años que perduró la democracia procedimental (1997-2018), existió una diferenciación entre los proyectos de nación que ofrecían los distintos partidos, con lo cual podemos decir que se cumple de manera satisfactoria el séptimo criterio de Gallagher. Al correrse al centro, el PAN se acercó, quizá demasiado, al PRI. Ambos partidos compartieron la visión del desarrollo económico que impulsó y sostuvo la globalización a través de múltiples tratados de libre comercio, desde luego el más importante: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), que entró en vigor el 1 de enero de 1994.<sup>30</sup> El PRD presentó gran resistencia a ese modelo económico. Con respecto a otras banderas, como, por ejemplo, el feminismo o la despenalización del aborto, tenemos en los extremos al PAN, con las posturas más conservadoras, y al PRD, con las más progresistas; en general, el PRI ha navegado cómodamente en la indefinición.

Para reformar la Constitución siempre se necesitó el concurso de al menos dos de estos tres partidos, aunque no fueron pocas las ocasiones en que el consenso fue tripartita. Las alianzas entre los tres partidos siempre fueron negociadas una por una, a excepción del Pacto Por México, impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), donde los tres partidos pactaron un paquete amplio de reformas consideradas estructurales. Sin embargo, hay que reconocer que estos tres partidos fueron adoptando las características de un sistema de partidos cartelizados, de acuerdo con la definición de Peter Mair y Richard Katz,<sup>31</sup> y compartieron una triste complicidad en escándalos de corrupción que han permanecido impunes.

Después del nacimiento de Morena y la debacle del PRD, también se mantienen las diferencias de proyecto. En la actualidad, el proyecto de Mo-

---

<sup>30</sup> Paradójicamente, el mismo día que el autollamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional le declaró la guerra al Estado mexicano. Este movimiento social fue muy importante, pero tampoco podemos decir que generó inestabilidad gubernamental.

<sup>31</sup> Katz, Richard S. y Mair, Peter, *Democracia y cartelización de los partidos políticos*, Madrid, España, Editorial Catarata, 2022.

rena es claramente iliberal y aspira a una economía estatizada; lo que queda de la lánguida oposición —PAN, PRI y PRD— defiende valores típicamente democráticos y lucha en contra del populismo nacionalista como proyecto de nación.

Por último, en cuanto la octava dimensión propuesta por Gallagher, la oportunidad para que los electores puedan sacar legítima y legalmente al partido en el poder (*vertical accountability*) fue una realidad en México desde la última década del siglo XX y durante las dos primeras del siglo XXI. Sin duda, esto se debió a las reformas electorales que finalmente garantizaron condiciones equitativas, en las que la competencia fue un hecho empíricamente comprobable. En el ámbito federal, estatal y municipal hubo alternancias tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo. En especial, durante los años de los gobiernos sin mayoría, cualquiera de los partidos de oposición tenía más posibilidades de triunfar que el partido en el poder, ya fuera en elecciones municipales, por el Poder Legislativo federal o local, o por el Poder Ejecutivo. Hay que reconocer que esto es un fenómeno atípico en una democracia consolidada.

Desde 1977, año en que inició el ciclo de reformas electorales, hasta la de 2014 inclusive, todas tuvieron una tendencia democratizadora. Como dijimos anteriormente, las iniciativas de reformas electorales que ha presentado el gobierno de López Obrador —dos constitucionales (2022 y 2024) y una legislativa (2022), declarada constitucionalmente inválida en 2023 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación— tienen tres propósitos: disminuir la autonomía de las autoridades electorales, construir una nueva hegemonía del partido en el poder, Morena, y disminuir el poder de las oposiciones en el Poder Legislativo.

## V. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA REFORMAS EN CLAVE DEMOCRÁTICA

Sin duda, las áreas más importantes de mejora de la regulación electoral se encuentran en la protección de las minorías y en las graves distorsiones que existen entre el voto popular y la asignación de escaños. Por ello, urge rehacer íntegramente el artículo 54 constitucional para dejar en claro de qué manera se deben asignar las curules de RP a los partidos coaligados.<sup>32</sup>

Desde mi perspectiva, un irreductible debe ser impedir que prospere la propuesta de López Obrador de regresar al sistema de mayoría relativa, como el que tuvimos hasta 1963, que introdujo la primera fórmula, muy

<sup>32</sup> Criterio número 1 de Gallagher, *supra*.

*sui generis*, de RP mediante los diputados de partido.<sup>33</sup> No debe desaparecer el sistema electoral mixto que México ha tenido desde 1977 hasta la fecha; por el contrario, es menester avanzar en la proporcionalidad del sistema electoral mexicano, para lo cual habría que repensar, en primer lugar, los objetivos del sistema electoral mixto, que tiene como propósito reflejar en el congreso el pluralismo que de hecho existe en la sociedad mexicana. Si bien eso no está establecido como tal en el artículo 41 de la Constitución, sí lo está implícitamente desde el momento en que siempre que habla de partidos políticos lo hace en plural.

Sin embargo, en el artículo 54 la proporcionalidad en la Cámara de Diputados siempre ha estado distorsionada, porque cuando el partido mayoritario empezó a perder votos, los legisladores del PRI buscaron fórmulas diversas para asegurarle una mayoría absoluta que ya era incapaz de obtener en las urnas; aún en 1996 se le protegió al permitir una sobrerrepresentación de hasta el 8% en favor del partido mayoritario. Un nuevo artículo 54 debería establecer *que la distribución de curules de representación proporcional tiene como objetivo último disminuir al mínimo posible la diferencia entre el número de votos obtenidos por un partido político o coalición y el número de escaños asignados a esa representación.*

La discusión de 2024 acerca de la sobrerrepresentación que favoreció de manera desproporcionada al partido mayoritario y a sus dos partidos coaligados exige también reconsiderar de manera integral las normas que rigen a las coaliciones. Es un hecho innegable que las reglas de coalición han sido utilizadas por los partidos políticos con la finalidad de burlar la ley y hacer fraude a la Constitución. En la Ley General de Partidos Políticos aprobada en 2014, Título Noveno, se establecen las normas “De los Frentes, las Coaliciones y las Fusiones”. Los frentes se prevén para tiempos no electorales y no ha sido una figura utilizada, por lo que se debería considerar su eliminación.<sup>34</sup>

La figura de las coaliciones apareció por primera vez en el Código Federal Electoral de 1987;<sup>35</sup> en aquel momento se establecieron solamente las

---

<sup>33</sup> Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de junio de 1963, disponible en: [https://diariooficial.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4727127&fecha=22/06/1963&cod\\_diario=203752](https://diariooficial.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4727127&fecha=22/06/1963&cod_diario=203752).

<sup>34</sup> Artículo 85, fracción 1, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>; *ibidem*, capítulo I, artículo 86.

<sup>35</sup> Código Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1987, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199597&pagina=34&seccion=0](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199597&pagina=34&seccion=0).

coaliciones totales y se obligaba a los partidos políticos a participar con un solo emblema. Los votos se distribuían entre los partidos coaligados de acuerdo con el convenio de coalición que hubiesen registrado ante la Comisión Federal Electoral, que aún era parte de la Secretaría de Gobernación, es decir, estaba a las órdenes del titular del Poder Ejecutivo. Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990 mantuvo las mismas condiciones para las coaliciones electorales. Fue la reforma de 1996 la que aceptó las coaliciones totales (el 100% de las candidaturas), las parciales (entre el 50 y 99%) y las flexibles (entre el 25 y el 49%).

El Cofipe de 2007 introdujo la novedad de que, aunque los partidos estuviesen coaligados, aparecerían en la boleta electoral con emblemas separados, para evitar la transferencia de votos que daba vida artificial a partidos pequeños. Así, la persona electora podría decidir a cuál partido de la coalición quería apoyar, mientras que el umbral de participación (el 2%) debería ser alcanzado por separado por cada uno de los partidos coaligados.

Gracias a una muy mala decisión del Tribunal Federal Electoral de la Federación, en 2009, en nombre de un garantismo espurio, se permitió que las personas electoras repartieran su voto entre todos aquellos partidos coaligados, de tal manera que se rompió la lógica de “una persona, un voto” y pasamos al absurdo de “una persona, dos medios votos”, “una persona, tres tercios de voto”, etcétera. Esto, además de complicar exponencialmente el cómputo de votos en las mesas directivas de casilla, ha favorecido las trampas a la ley que constantemente hacen los partidos: desde el registro de las candidaturas se asignan como militantes de un partido a quienes en realidad están afiliados a otro; es decir, son registrados bajo el amparo de las siglas de un partido al que no pertenecen. En México se permite el transfuguismo en cualquier momento de la vida de una persona elegida, al grado de que, desde el inicio de la legislatura, cualquier persona puede decidir formar parte de la fracción parlamentaria de un partido diferente a aquél por el que compitió.<sup>36</sup>

La legislación vigente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en su Capítulo II (artículos 87-92), regula las coalicio-

---

<sup>36</sup> La LXVI Legislatura, que comenzó el 1 de septiembre de 2024, inició no sólo con una distorsión de sobrerrepresentación mayor al 20%; el PVEM “cedió” diputaciones al partido Morena para que éste pueda retener la presidencia de la Junta de Coordinación Política, así como la de la Mesa Directiva, lo que sin duda significa una grave falta de respeto a la voluntad popular. No hay ley que lo impida. El oficialismo consiguió, finalmente, la mayoría calificada gracias al senador Miguel Ángel Yunes, quien cambió del PAN a Morena en la víspera de la votación que reformó al Poder Judicial (septiembre de 2024).

nes con gran flexibilidad,<sup>37</sup> lo que ha dado lugar, como hemos dicho, a que los partidos no sólo hagan fraude a la Constitución, sino que cínicamente tergiversen la voluntad ciudadana y rompan el principio de que todos los votos deben tener el mismo peso.

La propuesta específica es regresar a las coaliciones totales, eliminar la partición del voto y evitar el transfuguismo, al menos en la primera mitad del mandato para el que fueron elegidos.

Aunado a lo anterior, considero que un tema que debería discutirse ampliamente es la vinculación de las coaliciones electorales con los gobiernos de coalición. La reforma de 2014 estableció en la Constitución<sup>38</sup> que, en cualquier momento, la persona que ocupa la Presidencia de la República tiene la facultad de formar un gobierno de coalición; dicho gobierno debe ser aprobado por el Senado por mayoría simple, establecer un convenio que lo norme, así como sus causas de disolución. Considero que las coaliciones electorales deberían estar vinculadas jurídicamente con la obligación de formar gobiernos de coalición. En suma, dada la habilidad de los partidos políticos y las personas legisladoras para hacer fraude a la Constitución y burlarse del voto popular, los partidos coaligados deberían gobernar juntos y legislar juntos, y no sólo para ganar votos juntos.

Con respecto a la representación sociodemográfica,<sup>39</sup> es indispensable una revisión integral de las normas que el INE ha introducido vía reglamentación, en concordancia con los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para crear las normas que deberán contemplar los partidos políticos en el proceso de nominación de las candidaturas, a fin de poder garantizar representación a los grupos poblacionales considerados como vulnerables, ya sea por razones de género, preferencia sexo-genérica, etnia, edad o discapacidad.<sup>40</sup> Si bien las cuotas sirvieron para incrementar la participación de las mujeres en el reparto de las candidaturas hasta llegar al punto de la paridad constitucionalmente obligatoria, habría que revisar si el mismo sistema de cuotas es la forma más pertinente de asegurar una mejor representación sociodemográfica en el Poder Legislativo.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>38</sup> Artículo 89, fracción 7, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

<sup>39</sup> Criterio número 2 de Gallagher, *supra*.

<sup>40</sup> Mucho se ha discutido si el Consejo General del INE ha abusado de su capacidad reglamentaria y el TEPJF de sus facultades de interpretación, y si dichos abusos han llegado incluso a sustituir al Poder Legislativo.

<sup>41</sup> Véase la contribución de Karolina Gilas en el tomo II.

En la teoría política, la posibilidad de reelección inmediata de las personas elegidas tiene como propósito hacer efectiva la posibilidad de que las y los representantes rindan cuentas ante su electorado directo.<sup>42</sup> En México no se ha podido cumplir ese propósito porque, como ya adelanté, las élites partidarias han protegido el control sobre la designación de las candidaturas de sus respectivos partidos. Hasta la fecha no se han aprobado, en las leyes secundarias, normas que regulen el proceso de nominación de aquellas personas interesadas en la reelección. Este aspecto se entrelaza con la ausencia de procesos democráticos y transparentes de nominación de las candidaturas. Este tema, sin lugar a duda, es una deuda de la Ley General de Partidos Políticos. El vacío es malintencionado para dejar todo a la discrecionalidad. Reglamentar elecciones primarias es una necesidad, sin embargo, soy de la opinión de que las primarias deberían ser procesos internos cerrados a la militancia y que deberían construirse desde las candidaturas municipales hasta la Presidencia. No considero que deba ser un proceso único, pero sí debería haber una suerte de catálogo de opciones de elecciones primarias que permita a la propia militancia contar con un medio efectivo para respaldar —o no— una determinada candidatura.

En el mismo tenor, las innovaciones de democracia directa en nuestra legislación electoral están diseñadas para la demagogia. Si queremos que se conviertan en auténticas oportunidades de participación para el electorado,<sup>43</sup> es menester eliminar trabas, facilitar a la ciudadanía su utilización y, al mismo tiempo, dificultar los abusos demagógicos de partidos y gobernantes. Considero que las consultas populares federales son de suyo muy complicadas; quizá un buen ejercicio de educación cívica sería acotar las consultas a las decisiones prácticas de política pública que se toman en el ámbito municipal.

## VI. CONCLUSIÓN

Es importante convocar a una discusión amplia e incluyente para avanzar en una reforma electoral. Son muchos los aspectos que deben mejorar en el sistema electoral y el sistema de partidos en México. Es indispensable que, producto de la deliberación dentro del congreso, esta discusión se dé no sólo de cara a la sociedad, sino haciéndola partícipe a través de mecanismos auténticos de Parlamento Abierto. La legitimidad de la próxima elección y, por

---

<sup>42</sup> Criterio número 3 de Gallagher, *supra*.

<sup>43</sup> Criterio número 4 de Gallagher, *supra*.

ende, del gobierno elegido con esas reglas, será directamente proporcional a la discusión auténtica de la legislación y la aceptación de las minorías de las reglas con las que podrán acceder al poder.

He presentado aquí algunas de las ideas que me parecen más importantes impulsar y defender, pero si hubiese necesidad de decantarse por una sola, no dudo en pensar que hay que defender aquel sistema electoral que incorpore, de la manera más efectiva, la representación de las minorías en combinación con la gobernabilidad. Por casi medio siglo, el sistema mixto que combina la MR con la RP en México ha dado buenos resultados. Sería un absurdo antidemocrático eliminarlo y negar a las minorías la oportunidad de participar en el Poder Legislativo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, Amel, *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2015.
- AMORIM NETO, Octavio y COX, Gary, W., “Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, enero de 1997.
- BLAIS, André y CARTY, R. K., “The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 1, enero de 1991.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- BRICEÑO, Héctor, “Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999-2009”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 27, núm. 73, 2010.
- CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de febrero de 1987, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199597&pagina=34&seccion=0](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199597&pagina=34&seccion=0).
- CRUZ BARNEY, Óscar, “Introducción histórica al artículo 122 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XI, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-Senado de la República LXIII Legislatura-Suprema Corte de Justicia de la Nación, TEPJF-CNDH-INE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa, 2016.

- DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F., *Democracy in Decline?*, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press, 2015.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (1954).
- DUVERGER, Maurice, *Los sistemas electorales*, edición de Jorge Font, Madrid, CAPEL, 1988.
- FREIDENBERG, Flavia *et al.*, “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2022.
- GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GALLAGHER, Michael, “Conclusion”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GALLAGHER, Michael, “Introduction to Electoral Systems”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- GINSBURG, Tom y HUQ, Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2018.
- KATZ, Richard S., “Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?”, en GALLAGHER, Michael y MITCHELL, Paul, *The Politics of Electoral Systems*, Estados Unidos, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- KATZ, Richard S. y MAIR, Peter, *Democracia y cartelización de los partidos políticos*, Madrid, España, Editorial Catarata, 2022.
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, trad. de Gonçal Lloveras, Barcelona, Ariel, 2018.
- LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- LIJPHART, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Nueva York, The Free Press, 1967.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *et al.* (coords.), *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero*

- 5, 2024), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/7483-analisis-tecnico-de-las-20-iniciativas-de-reformas-constitucionales-y-legales-presentadas-por-el-presidente-de-la-republica-febrero-5-2024>.
- LUJAMBIO, Alonso, “La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión en México 1964-1997”, en *Estudios Congresionales, Edición homenaje*, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2010.
- LUJAMBIO, Alonso, *Estudios Congresionales. Edición homenaje*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2010.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia\\_del\\_Plan\\_B\\_la\\_reforma\\_electoral\\_de\\_2023\\_a\\_examen.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf).
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- NOHLEN, Dieter, *Electoral Law and Party Systems*, Heidelberg, Carl Winter Universitätsverlag, 2004.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3a. ed., trad. de Pedro Aguirre, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- PIERSON, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2a. ed., New Haven, Yale University Press, 1971.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1986.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. de Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza Editorial, 1976.
- SCHEDLER, Andreas, “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”, *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002.
- SEVILLA DURO, Miguel Ángel, “El sistema electoral del Congreso de los Diputados español en las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019: representación gráfica y simulaciones de reforma”, *Revista de De-*

*recho Electoral*, núm. 32, julio-diciembre de 2021, disponible en: [https://www.tse.go.cr/revista/art/32/sevilla\\_duro.html?utm\\_source=](https://www.tse.go.cr/revista/art/32/sevilla_duro.html?utm_source=).

SHEPSLE, Kenneth A., *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*, 2a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 2010.

TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

## CAPÍTULO TERCERO

### SUFRAGIO Y DERECHO ELECTORAL

Marco Antonio ZAVALA ARREDONDO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los derechos de participación política*. III. *El sufragio en la Constitución*. IV. *El sufragio como derecho de procedimiento y de organización: el papel de la ley y sus implicaciones*. V. *Las garantías del sufragio en los ejercicios electorales*. VI. *Comentario final: cuando la Constitución deja de serlo*. VII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Las reformas electorales iniciadas en la segunda mitad de la década de los setenta del siglo pasado, hasta la concretada en febrero de 2014, han pretendido atender las necesidades que, en cada momento histórico y político, son consideradas más apremiantes: padrón electoral confiable, autoridades electorales autónomas e independientes, condiciones razonables de equidad en la contienda, igualdad del sufragio y, por ende, representación política para las mujeres y aquellos colectivos que, por causas diversas, han sido mantenidos al margen de la toma de decisiones políticas y, más recientemente, la incorporación de mecanismos y canales de expresión y toma de decisiones que abatan el sentimiento de desafección democrática que caracteriza nuestros tiempos.<sup>1</sup>

---

\* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5703-6253>.

<sup>1</sup> Para tener un panorama general, véase Garcíadiego, Javier, *Historia mínima de las elecciones en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022; Woldenberg, José, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012; y Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2005. Para una explicación de las reformas, agrupándolas como generaciones en función del “hilo conductor” que las inspiró (fomentar el pluralismo político; consolidar autoridades autónomas, independientes y profesionales; establecer condiciones de equidad en la contienda y nacionalización de la función electoral), véase Astudillo, César, *Derecho elec-*

Los desarrollos normativos que atienden o se ven influenciados por exigencias coyunturales pueden generar tensiones entre las disposiciones existentes y aquéllas que son incorporadas, porque no siempre son guiadas con el mismo sentido y dirección. En el caso de la materia electoral se presenta este fenómeno, ya que desde la reforma de 1996 no se ha generado un orden normativo de este sector con pretensiones de completitud. En efecto, las reformas de noviembre de 2007 se enfocaron en atender los principales reclamos surgidos con la elección presidencial de 2006, pero los ajustes se implementaron sobre la estructura orgánica y procedimental entonces vigente. Por su parte, las modificaciones de febrero de 2014, de mayor calado que las previas, pero con la misma pretensión de nacionalización normativa, también se construyeron sobre el mismo modelo institucional.

En estos cambios hay sectores que no han sido objeto de una revisión profunda, pues, aunque las condiciones existentes en 1996 son muy distintas a las actuales, prácticamente la regulación respectiva se ha mantenido casi en sus términos iniciales, como ocurre, por ejemplo, con la legislación adjetiva.<sup>2</sup>

La reforma constitucional en materia electoral promulgada en 2014 representó la oportunidad de visitar el modelo en su conjunto y, a partir de los diagnósticos generales y particulares, sustituirlo por otro que hubiera respondido a los nuevos arreglos y compromisos de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión; sin embargo, esto no sucedió.

---

*total en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Gobernación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 77 y ss. Categorizar las reformas en función de ciertos componentes —por más relevantes que puedan considerarse—, no deja de tener sus riesgos, pues se invisibilizan otros aspectos, normalmente presentes en toda reforma.

<sup>2</sup> En efecto, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene la particularidad de ser el único ordenamiento que, con modificaciones puntuales, se ha mantenido vigente desde su promulgación en noviembre de 1996 (guarda, no obstante, una característica peculiar: fue abrogada el 2 de marzo de 2023, pero recuperó su vigencia el 24 de noviembre del mismo año, es decir, ocho meses después), sobreviviendo así —hasta el momento— a dos grandes reformas constitucionales en la materia (las de 2007 y 2014), con sus correspondientes desarrollos legislativos.

La brecha entre las disposiciones de esta ley y la práctica judicial es patente, como lo revela el hecho de que varias de ellas han quedado, en la realidad, desplazadas por los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales encargados de aplicarlas. Por ejemplo, la creación de una vía innominada, denominada juicio electoral, ha supuesto que la procedencia ordinaria del juicio de revisión constitucional electoral en temas sancionadores haya sido prácticamente cancelada. Una cuestión similar puede observarse en las reglas de competencia, ante la evidente inclinación de la Sala Superior por remitir la mayor cantidad de asuntos a las salas regionales.

A partir de este planteamiento general, las líneas que siguen se centran en algunas de las expansiones normativas experimentadas en los últimos años en materia de derechos de participación política, los cuales se encuentran recogidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>3</sup> Nos referimos al derecho ciudadano a votar en las consultas populares de trascendencia nacional (fracción 8),<sup>4</sup> así como a participar en los procedimientos de revocación de mandato (fracción 9).<sup>5</sup> Estas prerrogativas ciudadanas están emparentadas con las elecciones populares de forma más estrecha de lo que suele advertirse. El nexo que existe entre las elecciones populares, las consultas populares y las revocaciones de mandato consiste en que todas ellas operan mediante el sufragio y constituyen mecanismos de participación directa por parte de la ciudadanía, en el sentido de que generan la formación de la voluntad soberana que, por lo mismo, de cumplirse con los requisitos correspondientes, vincula a todas las instancias estatales.

El texto se enfoca en la necesidad de que esos trabajos partan de una idea clara de lo que debe comprender la materia electoral y que sobre la misma se trabajen los distintos desarrollos normativos. Para ello, inicialmente se ofrece, de manera muy básica, un esbozo teórico de los derechos de participación política (también denominados *derechos políticos*), con el propósito de identificar, con la mayor claridad posible, qué prerrogativas se comprenden con esta denominación. En efecto, pese a la evidente cercanía existente <sup>3</sup>/<sub>4</sub> en todos los órdenes posibles <sup>3</sup>/<sub>4</sub> del derecho electoral con la forma de gobierno democrática, no la agota, aunque comprenda la manifestación más relevante de la autodeterminación política con que cuenta la ciudadanía.

No se trata de una exquisitez dogmática, porque del entendimiento que se tenga derivan, casi inevitablemente, consecuencias prácticas, como se demostrará más adelante. Los trabajos de la reforma deben derivar —no puede ser de otra forma— de aquello que existe, a fin de que la ponderación subsecuente se alimente de lo que ha funcionado y de lo que requiere ser cambiado.

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

<sup>4</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

<sup>5</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

## II. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La Constitución reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; de ahí que establezca con claridad que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.<sup>6</sup>

Por ello, México se configura como una República representativa y democrática,<sup>7</sup> lo que significa que toda manifestación del poder del Estado, por nimia o rutinaria que parezca, debe encontrar justificación en una decisión del pueblo, ya sea que éste la adopte directamente, por medio de sus representantes electos, o bien por conducto de alguna otra persona servidora pública cuya designación deberá contar con algún grado de participación, directa o remota, de la propia ciudadanía, y cuyo desempeño debe, además, respetar el marco constitucional, así como las leyes que lo desarrollen, de tal suerte que las decisiones puedan ser atribuidas, de un modo u otro, al pueblo mismo.<sup>8</sup>

El corazón de la democracia radica en la posibilidad de que la ciudadanía participe en la adopción de las decisiones estatales. Esta posibilidad se concreta en los derechos de participación política, los cuales se encuentran establecidos en la Constitución. Tales derechos comprenden un elenco variado de poderes y oportunidades que permiten, con distinto alcance, la participación ciudadana en la toma de decisiones con relevancia pública: el voto activo y pasivo; el derecho de asociación; el derecho de petición; el derecho a tomar las armas; el derecho a ocupar cargos públicos no representativos; la iniciativa de leyes; así como la participación en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y en los procesos revocatorios de mandato respecto de los ejecutivos federal y locales.<sup>9</sup>

En este sentido, los derechos políticos comprenden aquellas libertades e inmunidades que “tienen como finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, están más inmediatamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas”.<sup>10</sup> La vinculación entre derechos políticos y democracia es, en consecuencia, evidente y de naturaleza sustantiva, en tanto la

---

<sup>6</sup> Artículo 39, CPEUM.

<sup>7</sup> Artículo 40, CPEUM.

<sup>8</sup> Sobre las distintas formas de legitimación democrática, consúltese Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Editorial Trotta, 2000, pp. 57 y ss.

<sup>9</sup> Artículo 35, CPEUM.

<sup>10</sup> Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 5a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 381.

“participación da unidad al sistema democrático en el que no es tan sólo un elemento más sino el fundamento mismo del propio sistema”.<sup>11</sup> Los derechos de participación política constituyen el medio para dotar de legitimación a todo el entramado organizativo de una sociedad determinada, pues su función es “lograr que la legalidad pueda convertirse en fuente de legitimidad”<sup>12</sup> mediante el reconocimiento tanto de los destinatarios de las normas, al menos en parte, como de sus autores. En términos jurídicos, la soberanía se identifica con la idea de la autodeterminación política de la ciudadanía.<sup>13</sup>

La concreción de la soberanía por los canales jurídicos va a traer consigo, igualmente, que la soberanía no deba entenderse, en la actualidad, en su concepción antigua como ausencia de límites y reglas,<sup>14</sup> en la medida en que la idea de participación política va unida también a la de limitación jurídica del poder, como característica fundamental del Estado de derecho contemporáneo.

La formalización jurídica de la participación política de la ciudadanía supone la instrumentación de reglas y procedimientos para la intervención de las personas en la toma de decisiones públicas, así como la existencia de órganos del Estado encargados de garantizar su eficacia, como más adelante se explica con un poco más de detalle. De momento, importa resaltar que, por los motivos expresados, la prerrogativa ciudadana de participar en la conducción de los asuntos públicos no autoriza que se pueda exigir, con pretensiones de validez y eficacia, su actualización en cualquier momento, para todo tipo de cuestión y con indiferencia de cualquier tipo de condición. Habrá que estarse, por el contrario, a las modalidades reconocidas por el ordenamiento, aunque siempre desde la base —como ocurre con la interpretación y aplicación de todos los derechos humanos—, de exigir su realización con el mayor grado de eficacia posible, así como con las garantías suficientes e idóneas que eviten obstáculos e intromisiones indebidas.

<sup>11</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *Derechos fundamentales*, Cizur Menor Navarra, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, 2018, p. 382.

<sup>12</sup> Greppi, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta, 2006, p. 103.

<sup>13</sup> Gómez Sánchez, Yolanda, *op. cit.*, p. 382.

<sup>14</sup> Como cita Gianluigi Palombella: “ni siquiera el pueblo es soberano en el viejo sentido de *superiorem non recognoscens*... Y menos aún la mayoría, puesto que la garantía de los derechos de todos  $\frac{3}{4}$  también frente a las mayorías  $\frac{3}{4}$  se ha convertido en rasgo característico del estado democrático de derecho”. Palombella, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000, p. 98.

Ciertamente, hay diversos modos de participación en la esfera política. Por ejemplo, Antonio Torres del Moral propone dividirlos en dos grandes grupos. Por un lado, aquéllos que son pasivos, que suponen la mera aceptación o el asentimiento tácito; por el otro, los modos activos.<sup>15</sup> En su opinión, el modo pasivo debe considerarse como una vía de participación, “porque, sin duda, en ocasiones, la omisión es una manera de colaboración y, por el contrario, piénsese en la carga crítica que a veces tiene una abstención”.<sup>16</sup> En tanto, los modos activos de participación importan una conducta activa de la persona ciudadana, entre los cuales destaca el fenómeno electoral, ya que en él se formaliza la voluntad política del Estado, en el entendido de que ésta tiene que ser “la voluntad política de la sociedad constituida a través de la manifestación individualizada de la voluntad de cada ciudadano mediante el ejercicio del derecho de sufragio”.<sup>17</sup>

Desde luego, no todas las formas activas de participación política tienen la misma función ni, por ende, producen el mismo efecto en la dirección y toma de decisiones públicas. En el caso mexicano, el ordenamiento constitucional es particularmente prolijo al momento de enumerar aquellas prerrogativas inherentes a la calidad de la ciudadanía mexicana.<sup>18</sup>

Por último, conviene mencionar que los derechos de participación política se encuentran en la categoría de los derechos constitucionales de configuración legal, es decir, de aquellos que requieren necesariamente de la intervención del Poder Legislativo para que alcancen a cumplir con su función dentro del entramado democrático y político. A reserva de abundar sobre este aspecto en los apartados subsecuentes, debe asentarse que, dada la posición de la Constitución en el sistema de fuentes, la vinculación del legislador a los mandatos que involucran derechos fundamentales supone, en primer lugar, la proscripción de “cualquier deferencia claudicante en favor del legislador que quisiera ver en aquellos derechos simples directri-

---

<sup>15</sup> Torres del Moral, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, 2a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2004, p. 348.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14a. ed. revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, Madrid, Marcial Pons, 2014, p. 360.

<sup>18</sup> Como se precisó párrafos atrás: el voto activo y pasivo; el derecho de asociación en materia política; el derecho de petición en el mismo ámbito; el derecho a tomar las armas; el derecho a ocupar cargos públicos no representativos (esto es, no susceptibles de renovación mediante el voto, sino por medio de la vertiente administrativa); la iniciativa de leyes (que fundamentalmente, de cubrirse los requisitos aplicables en los tiempos previstos para ello, supone la activación del procedimiento legislativo, pero no la adopción de la iniciativa); así como la participación en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y en los procesos revocatorios de mandato respecto de los ejecutivos federal y locales.

ces para su acción, como también... todo intento de legislar para sobre los derechos que ignorara o desatendiera aquella identidad que la Constitución les confiere”.<sup>19</sup> Como habremos de ver, particularmente sobre el Poder Legislativo pesa el deber genérico de “una acción pública de promoción de condiciones y medios para el efectivo disfrute del derecho”.<sup>20</sup>

### III. EL SUFRAGIO EN LA CONSTITUCIÓN

En el haz de prerrogativas ciudadanas reconocidas por la Constitución, hay tres que destacan por su importancia y que giran en torno al sufragio. Se trata del voto en las elecciones populares,<sup>21</sup> las consultas populares y los procedimientos revocatorios de mandato. Las tres son mecanismos de participación que tienen como particularidad que, de reunirse los requisitos constitucionales y legales correspondientes, se configura la expresión soberana del pueblo y, por ende, con eficacia vinculante para todas las instancias públicas. No se trata de cualquier tipo de participación, sino de aquélla que implica el mayor grado e intensidad de influencia en la vida pública, precisamente porque el resultado es una orden o instrucción de carácter vinculante a todas las instancias y órganos del Estado:

- a) La designación de una persona como representante popular y, por ello, la habilitación para actuar a nombre del pueblo en la conformación de actos de gobierno o legislativos;<sup>22</sup>
- b) La decisión que le haya sido consultada a través del procedimiento respectivo, con incidencia nacional o regional;<sup>23</sup> y

<sup>19</sup> Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 30.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Con motivo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, publicado el 15 de septiembre de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*, el sufragio comprende a los titulares de los órganos jurisdiccionales, de conformidad con el nuevo diseño orgánico previsto en el propio decreto.

<sup>22</sup> En las elecciones populares confluyen los dos aspectos del sufragio: el activo, votar, y el pasivo, ser votado, contemplados en las fracciones 1 y 2 del artículo 35 constitucional. Ambas manifestaciones no son más que demostraciones de un mismo fenómeno. Véase Presno Linera, Miguel Ángel, *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003, *passim*.

<sup>23</sup> Artículo 34, fracción 8, CPEUM. Conforme fue recogida en la Constitución federal, la consulta popular quedó estructurada como un procedimiento complejo, esto es, como un conjunto de procedimientos que, concatenados entre sí, son susceptibles de generar una finalidad de interés público que no podría lograrse mediante cada uno de ellos en lo individual.

- c) La conclusión anticipada en el mandato representativo conferido en una elección previa a la persona titular del Ejecutivo federal, gubernatura o jefatura de gobierno de la Ciudad de México.<sup>24</sup>

La autodeterminación política de los individuos en una sociedad democrática, su posibilidad de decidir respecto del contenido de las reglas y decisiones a las que están sujetos, se ejerce mediante la participación en los diversos momentos y procesos de discusión, elaboración y aprobación de las determinaciones en las que se traduce el ejercicio del poder. Las maneras en las que la ciudadanía toma parte son variadas, como lo revelan los distintos derechos reconocidos en nuestra Constitución: asociándonos con otras personas en función de ciertos ideales y fines; defendiendo las instituciones de la República mediante la toma de las armas; solicitando información y cuestiones de todo tipo a los órganos públicos; desempeñando un empleo o comisión públicos; o iniciando leyes sobre temas que no han recibido la atención por parte de partidos y legisladores.

En cambio, en el caso de las elecciones y las consultas populares, así como en las revocatorias de mandato, se toma parte en la construcción de decisiones públicas relevantes, con la emisión del sufragio en alguno de los sentidos reconocidos por el ordenamiento jurídico, en función del tipo de procedimiento de que se trate. El sufragio, por ende, refiere ante todo la existencia de una colegialidad a la que se pertenece, esto es, un órgano o instancia compuesta por una pluralidad de personas.<sup>25</sup> Pero no sólo eso: la construcción de la voluntad ciudadana se logra con la definición de las voluntades de los individuos que integran la comunidad política, en el marco de un “proceso abierto de formación de la opinión y de la voluntad políticas de abajo arriba, es decir, desde los individuos y desde la sociedad hacia el poder po-

---

La articulación de distintas fases (proposición, constitucionalidad del objeto y valoración de la trascendencia del tema), con la concurrencia en cada una de ellas de los órganos del Estado de distinta naturaleza (poderes del Estado y órganos constitucionales autónomos), hace patente que este andamiaje tiene como propósito garantizar que este mecanismo de democracia directa cumpla con la función que, en cuanto complemento de la democracia representativa, está llamado a satisfacer. En consecuencia, el cumplimiento estricto de cada una de las fases es necesario para que, en última instancia, se logre el objetivo y no se desnaturalice este instrumento de participación ciudadana.

<sup>24</sup> Artículo 34, fracción 9, y artículo 39, CPEUM. En el marco de un procedimiento revocatorio de mandato, la participación ciudadana puede presentarse tanto en el respaldo a la petición para que se convoque a un proceso de este tipo como mediante el sufragio cuando se ha convocado a dicho proceso.

<sup>25</sup> Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3a. ed. rev. y aum., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 521.

lítico de decisión del Estado”.<sup>26</sup> Debido precisamente a esta característica, el sufragio sólo puede considerarse libre si va acompañado de los derechos y libertades comunicativas: las libertades de expresión, de información, de asociación, de reunión y de manifestación.<sup>27</sup>

En suma, el derecho electoral puede entenderse como esa rama que estudia las normas jurídicas que condicionan, estructuran y dotan de eficacia al sufragio o derecho de voto (activo y pasivo). El derecho electoral no se explica sin el sufragio, porque todo lo que la materia electoral comprende gira en torno al sufragio.<sup>28</sup> Para simplificarlo: el derecho electoral es el derecho del sufragio.

Si partimos de esos presupuestos, podemos sostener que el derecho de sufragio se caracteriza, fundamentalmente, porque de su ejercicio derivan —en caso de cumplirse las condiciones y requisitos constitucionales y legales atinentes— efectos vinculantes para todos los órganos estatales. En consecuencia, es indispensable que se instrumenten garantías que no permitan la distorsión de las condiciones para la formación de la voluntad ciudadana —por parte de las instancias representativas y demás órganos públicos—, de tal suerte que ya no pueda considerarse libre, con el consecuente debilitamiento del papel de la ciudadanía, que es precisamente lo opuesto de lo que se pretende.

#### IV. EL SUFRAGIO COMO DERECHO DE PROCEDIMIENTO Y DE ORGANIZACIÓN: EL PAPEL DE LA LEY Y SUS IMPLICACIONES

La autodeterminación política de la ciudadanía —sin la cual no hay democracia posible— está condicionada a que pueda transitarse de la libertad de autonomía individual a la participación de carácter colectivo. La libertad del sufragio puede quedar en mero discurso retórico si no se incorpora un procedimiento que arbitre los derechos e intereses de todos aquellos que concurren a la toma de la decisión, así como una organización que se encargue de conducirlo y, con ello, de satisfacer las necesidades y demandas de distinto signo que existen en una sociedad democrática de carácter plural.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *op. cit.*, p. 79.

<sup>27</sup> Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 522.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 519.

<sup>29</sup> Esta teoría sobre el procedimiento y la organización como componentes para la eficacia y la realización de los derechos fundamentales —no sólo los prestacionales, sino incluso los de garantía— tiene su origen en Alemania. Konrad Hesse destacó cómo la organización y el procedimiento son un medio, en ocasiones el único disponible, para producir un resulta-

La libertad de sufragio, la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho de reunión, así como la participación igualitaria en la formación de la voluntad política de la ciudadanía, no pueden realizarse sin reglas de procedimiento y organizativas que concreten, en situaciones particulares, el contenido de los derechos, las modulaciones en su ejercicio frente a los derechos de las demás personas y, por supuesto, los ámbitos de protección congruentes con lo anterior.<sup>30</sup> Esto es particularmente importante en situaciones en las cuales los medios o bienes requeridos para su puesta en marcha son escasos, o bien cuando existen en la sociedad relaciones asimétricas que, sin la intervención del Estado y sus agentes, hacen imposible una participación igualitaria.

Así, la ley es indispensable para articular los distintos bienes e intereses en juego, a fin de proporcionar las formas de colaboración pública necesarias para el ejercicio de los derechos, porque no pueden dejarse fuera del circuito representativo de la democracia pluralista ámbitos de regulación que afecten derechos.

La ley debe detallar, entonces, qué modulaciones o condicionamientos son admisibles a fin de acceder a una candidatura; cómo la ciudadanía estará en aptitud de evaluar las candidaturas, los proyectos de gobierno y las plataformas legislativas, o bien una determinada gestión gubernamental; en qué términos se articularían las opiniones coincidentes o discordantes sobre la pertinencia de la realización de los mecanismos de participación ciudadana; cuáles conductas se encontrarían permitidas y prohibidas durante las campañas electorales, la difusión de una consulta popular o la promoción de la revocatoria de mandato; el papel del dinero y, en general, de los poderes económicos, sociales y políticos durante las distintas etapas de los procedimientos respectivos; así como los controles normativos que estarían al alcance de las

---

do conforme a los derechos fundamentales y garantizar su eficacia. Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20a. ed., Heidelberg, C. F. Müller, 1999, p. 160 y ss., y Hesse, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Cruz Villalón, Pedro y Azpitarte Sánchez, Miguel (eds.), Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 164 y ss. También fueron definitorios los postulados de Peter Häberle. Véase Orbegoso Silva, Miluska F., *Derechos fundamentales y prestaciones sociales. Una aproximación desde la teoría de la organización y el procedimiento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 158.

<sup>30</sup> “En especial, las situaciones que afectan a los derechos fundamentales y a un enfrentamiento entre varios titulares de derechos exigen el establecimiento de mecanismos de elección entre las diversas alternativas basados en procedimientos dirigidos a la resolución [de] ese conflicto”. Schmidt-Assmann, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, trad. de Mariano Bacigalupo *et al.*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons, 2003, p. 363.

autoridades electorales para evitar que un ejercicio electoral presente desviaciones y se desnaturalice.

Estos y otros elementos orgánicos y procedimentales que requieren su vaciamiento en una ley son, en realidad, constitutivos del ejercicio del derecho de sufragio, porque sin ellos éste no puede desplegar sus efectos, a saber, la adecuada participación directa de la ciudadanía en temas de alta trascendencia social. Por ello, dentro de los tipos de “derechos a la organización y al procedimiento” propuestos por Robert Alexy, en su influyente teoría de los derechos fundamentales, la “formación de la voluntad estatal” constituye en sí una especie de esta clase de derechos.<sup>31</sup>

En el sentido que se ha venido exponiendo, si el ámbito de protección, las condiciones de ejercicio y los mecanismos de aseguramiento son “completados” y “definidos” por la legislación secundaria, y de estos aspectos depende la adecuada realización —e incluso la eficacia— de la participación política, entonces deben establecerse garantías para que esos aspectos no se alteren o modifiquen durante el procedimiento en el cual habrán de ejercerse.

Nuestra Constitución, desde el mes de agosto de 1996, exige que las leyes electorales federales y locales sean promulgadas y publicadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. El artículo 105, fracción 2, cuarto párrafo, también prohíbe que durante los procesos electorales haya modificaciones legales fundamentales. La razón primordial de estas disposiciones no cabe encontrarla sino en la circunstancia mencionada: el desarrollo procedimental y organizacional forma parte del derecho fundamental de sufragio.

La literalidad del precepto, así como el contexto en el cual se incorporó al texto constitucional, limitan su ámbito de aplicación a lo electoral, esto es, a los procesos mediante los cuales se renuevan los cargos representativos.

Empero, también parece razonable una lectura del artículo 105 constitucional, fracción 2, penúltimo párrafo, que admita que su significado ha sufrido una variación debido al cambio de las circunstancias en el ámbito de la realidad y de la vida a que se refiere la norma constitucional, apareciendo así una función nueva o distinta. Ese cambio de circunstancias vendría provocado por las reformas que ha sufrido la propia Constitución, mediante las cuales se incorporaron nuevos mecanismos de participación política, adicionales al sufragio tradicional. La identidad entre esos procesos y los nue-

---

<sup>31</sup> “El cuarto grupo está constituido por los derechos frente al Estado a que éste, por medio de la legislación ordinaria, facilite los procedimientos que posibiliten una participación en la formación de la voluntad estatal”. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 442.

vos (consulta popular y revocación de mandato) nos parece evidente, como ya hemos mencionado y se insistirá en ello en líneas posteriores. Si esto es así, debería aceptarse que la disposición mencionada del artículo 105 de la Constitución se extiende a los otros dos procedimientos, pues ahí donde impera la misma razón debe existir la misma solución.

Lo cierto es que en los hechos no se ha considerado así. La consulta popular efectuada en agosto de 2021 tuvo que confeccionarse sin que la legislación secundaria de 2014 se hubiera actualizado conforme a las reformas constitucionales publicadas en diciembre de 2019, modificaciones que eran trascendentales tan sólo por la circunstancia de que se cambió la fecha para su realización, como se explica en párrafos subsecuentes. A dicha convocatoria se llamó mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de octubre de 2020.<sup>32</sup>

La actualización legislativa de la Ley Federal de Consulta Popular se publicaría en el mismo medio de difusión hasta el miércoles 19 de mayo de 2021,<sup>33</sup> a escasos dos meses y medio de que tuviera verificativo la jornada para la emisión del sufragio, esto es, en un momento en que ya no era materialmente posible tomar en consideración las modificaciones, como incluso se reconoció en las disposiciones transitorias del decreto correspondiente.<sup>34</sup>

Por su parte, el desaseo normativo que imperó durante el proceso revocatorio de mandato realizado en 2022 fue escandaloso, debido, precisamente, a que el Legislativo no emitió la ley reglamentaria dentro del plazo que le fue establecido en los artículos transitorios de la reforma constitucional de diciembre de 2019,<sup>35</sup> mediante la cual se incorporó este mecanismo de participación ciudadana. La Ley Federal de Revocación de Mandato se publicó hasta el 14 de septiembre de 2021, casi quince meses después de vencido el plazo constitucional y sin que, por supuesto, se respetara el término de noventa días previsto en el artículo 105 constitucional.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de octubre de 2020.

<sup>33</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2021.

<sup>34</sup> El artículo segundo transitorio del decreto del 19 de mayo previó: “Los procesos de consulta popular que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto se encuentren en desarrollo se regirán por las disposiciones conforme a las cuales fueron convocados”.

<sup>35</sup> El Congreso debía expedir la ley reglamentaria dentro de los 180 días posteriores a la publicación de la reforma (20 de diciembre de 2019). Este plazo se venció el miércoles 17 de junio de 2020.

<sup>36</sup> Véase Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta

En aquella ocasión, el Instituto Nacional Electoral (INE) aplicó durante el proceso de revocación de mandato cuatro versiones distintas de lineamientos para su organización, debido a la extemporaneidad de la ley reglamentaria y a las desavenencias respecto de su alcance e interpretación. De hecho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por un grupo de diputadas y diputados federales en sus sesiones de 31 de enero y 4 de febrero de 2022, siendo esta última fecha, precisamente, el día en que se emitió la convocatoria correspondiente.

Ahora bien, conviene destacar un aspecto que nos parece relevante por la naturaleza de este mecanismo. El procedimiento de revocación de mandato tiene por finalidad privar de efectos a una decisión democrática previa emanada del pueblo soberano, como lo es la elección de la persona que asume la titularidad del Ejecutivo federal. La Ley Federal de Revocación de Mandato debe detallar, entonces, cómo la ciudadanía estará en aptitud de evaluar una determinada gestión gubernamental y en qué términos se articularán las opiniones coincidentes o discordantes sobre la pertinencia de la realización de este mecanismo de participación ciudadana; asimismo, debe precisar las conductas que se encontrarán permitidas y prohibidas durante la promoción de la revocatoria de mandato, así como los controles normativos que estarán al alcance de las autoridades para evitar desviaciones.

Todos estos aspectos debían haber estado definidos antes de que tuviera verificativo la elección de la persona que, eventualmente, puede ser objeto de revocación, debido al carácter constitutivo que tiene la ley, formal y material, para la configuración del derecho de sufragio que se ejerce en un procedimiento revocatorio de mandato, así como las peculiaridades y efectos de éste, aspecto que no ocurrió.

En efecto, la temporalidad de noventa días establecida para los procesos electorales —que, como tales, eran los únicos regulados cuando fue incorporada al texto constitucional en 1996— fue insuficiente para los procedimientos revocatorios de mandato (contemplados en nuestra Constitución apenas a partir de diciembre de 2019), porque, a diferencia de los comicios,

---

Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2019. El artículo cuarto transitorio estableció que para el caso de que se solicite la revocación de mandato del presidente en turno, la recolección de firmas de apoyo comenzaría en el mes de noviembre de 2021. El derecho de participación política en la revocación de mandato no se limita a votar cuando se convoca, sino también a solicitar que ello suceda, por lo que el proceso como tal no comienza con la emisión de la convocatoria, sino con la recolección de apoyos. Esto significa que el plazo de los noventa días previos para la promulgación y publicación de la ley venció el martes 2 de agosto.

no generaron representación democrática, sino que, por el contrario, desintegraron o hicieron cesar la existente mucho antes de que concluyera el periodo para el cual fue dispuesta. Por ello, al momento de generarse jurídicamente la representación democrática, deben encontrarse ya previstas y vigentes las reglas sustanciales que, de actualizarse en su oportunidad, destruirán su eficacia y harán concluir anticipadamente el encargo representativo.

Así, cuando se produce el acto jurídico de la representación política mediante la figura del sufragio, deben estar plenamente identificados para el electorado tanto el periodo durante el cual se ejercerá el encargo representativo como las reglas y condiciones conforme a las cuales la representación política podría acabar de manera anticipada. De lo contrario, si con posterioridad surgen las normas que completan el ejercicio del sufragio dentro de un procedimiento revocatorio de mandato y se pretende su aplicación para quien ya fue electo, podría estarse en un caso de aplicación retroactiva de la ley, extremo que se encuentra prohibido por el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

## V. LAS GARANTÍAS DEL SUFRAGIO EN LOS EJERCICIOS ELECTORALES

Desde la incorporación de las consultas populares y los procedimientos revocatorios de mandato, a las autoridades electorales federales se les ha reconocido su participación mediante la asignación de determinadas atribuciones.

Así, por ejemplo, cuando en 2012 se reconoció el derecho ciudadano a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, se consideró que el entonces Instituto Federal Electoral tendría a su cargo, de manera directa, la verificación del requisito relativo a que la consulta fuera solicitada por un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. También se estableció que le correspondería la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, así como que sus decisiones serían revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los términos de lo previsto en el artículo 41 constitucional. Una cuestión similar aconteció en 2019 con la revocación de mandato.

Empero, no queda del todo claro si la participación de las autoridades electorales obedecía a un entendimiento integral del fenómeno electoral o si, por el contrario, se caracterizaba únicamente por la ejecución de soluciones pragmáticas, convenientes, pues, finalmente, éstas ya se encontraban funcionando y, al menos en sus inicios, las consultas populares resultaban concurrentes con las elecciones generales. Lo único cierto es que no se en-

contraba presente en los operadores institucionales —como nos parece que sigue sin estarlo— la idea de que los procedimientos de democracia directa también constituyen ejercicios electorales, pues éstos no se agotan con el fenómeno de la representación política generada con la selección de quienes ocuparán los cargos populares representativos.

Así quedó reflejado en el proyecto que, en su oportunidad, presentó el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, respecto de la acción de inconstitucionalidad 151/2021.<sup>37</sup> En este medio de control constitucional, una minoría parlamentaria, integrada por diversos diputados de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, contravirtió diversas disposiciones de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2021<sup>38</sup> (aspecto sobre el que volveremos después).

Nos referimos a la parte del proyecto destinada al estudio del concepto de invalidez, en la cual se planteó que la pregunta prevista en la ley —a partir de la cual se consultaría a la ciudadanía— distorsionaba la figura de la revocación de mandato. La ponencia iniciaba el análisis con un repaso de los pronunciamientos que la Corte había tenido oportunidad de efectuar a propósito de legislaciones estatales que previeron este mecanismo de participación directa en sus órdenes normativos internos, para después hacer una exégesis del artículo 35, fracción 9, de la Constitución, así como de las disposiciones transitorias del decreto de reformas constitucionales respectivo. Con estos elementos, la ponencia concluía:

57. De todo lo anterior y especialmente de las disposiciones transitorias del aludido Decreto, destaca que se aportó una noción de lo que, para efectos de la Constitución, debe entenderse por “revocación del mandato”, concibiéndose como el “instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la inclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza”.

58. Dicha noción, por un lado, ayuda a descartar que la figura corresponda a la materia electoral, en tanto no se trata propiamente de un acto de elección, sino de un mecanismo para retirar a una persona de un encargo público a partir de la pérdida de la confianza popular; que no es otra cosa, que la expresión de la ciudadanía con respecto a si una determinada persona, debe o no seguir ejerciendo determinado puesto público.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Proyecto de la acción de inconstitucionalidad 151/2021*, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, s. f., disponible en: [https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI151\\_2021PL.pdf](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI151_2021PL.pdf).

<sup>38</sup> Decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2021.

<sup>39</sup> Énfasis añadido.

En este caso, como puede observarse, el proyecto entiende que la revocación de mandato no forma parte del derecho electoral, ya que no constituye, propiamente, “un acto de elección”, sino sólo un instrumento para el cese en el cargo de determinados funcionarios públicos. Sin embargo, se pasa por alto que sí se presenta a la ciudadanía una consulta específica por la cual decantarse, con carácter binario: si la persona en cuestión debe o no —en concepto de la persona consultada— continuar en su encargo.

No es necesario apelar a las intuiciones ni condicionar la naturaleza de un acto a las palabras empleadas —como si se tratara de un acto sacramental—, sino sólo advertir que el componente esencial es el sufragio. Por medio de éste, la ciudadanía, en el plano individual, fija su posición respecto de cierta decisión, para lo cual es consultada, a fin de que, junto con las demás voluntades, se conforme la voluntad ciudadana en su dimensión colectiva, ahora sí soberana.

Dicha voluntad adquiere este carácter porque cuando se cumplen los requisitos y condiciones previstos por el ordenamiento, el resultado es la decisión adoptada (la elección de una persona, la cuestión de trascendencia consultada o el cese en un cargo público representativo), lo que es vinculante para todas las instancias estatales, en tanto expresión directa de la voluntad popular. Estos efectos no se alcanzan con ninguno de los restantes derechos de participación política.

Precisamente porque lo común es el sufragio y sus consecuencias normativas, en tanto expresión de quienes integran la voluntad soberana, también deben compartir procedimientos similares ante las necesidades y problemáticas comunes que se presentan, especialmente aquéllas relacionadas con las garantías para la libre e igualitaria formación de la voluntad estatal proveniente de la ciudadanía. Esto es así porque el procedimiento y la organización deben lograr, en primer término, la concreción de los alcances del derecho, sus modalidades de ejercicio y sus mecanismos de garantía y protección, de tal suerte que se cuente con bases robustas para la articulación coherente de los distintos intereses involucrados, así como para la formación de la voluntad ciudadana (a nivel nacional, estatal o municipal).

En esta línea de pensamiento, el tratamiento legislativo de los distintos mecanismos de ejercicio del sufragio puede ser diferenciado, ya sea porque ciertas decisiones estén sujetas a consideraciones de política pública, cuestión que puede apelar, por un lado, al papel que se le atribuya al mecanismo de participación en el marco de una democracia representativa, o, por otro, a ponderaciones de índole económico o presupuestario.

Por ejemplo, cuando se legisló por primera ocasión el derecho a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional,<sup>40</sup> la regulación del procedimiento correspondiente se limitó a prever aquellas aspectos propios y exclusivos de la consulta, sin necesidad de mayor referencia a otros aspectos. Finalmente, la coincidencia en la fecha de la jornada para la emisión del sufragio implicó que la consulta en sí misma se viera, como acontece comúnmente con estos ejercicios, como una pregunta más que se formulaba al electorado mediante una boleta específica.<sup>41</sup>

Hasta que fue modificada la fecha en la que tendría verificativo la consulta popular —la cual pasó de coincidir con la jornada electoral federal (el primer domingo de junio del año que corresponda, según prevé la ley electoral) a celebrarse el primer domingo de agosto—<sup>42</sup> surgió verdaderamente la cuestión de si el proceso de consulta popular debía ser la reproducción fiel de unos comicios o si, por el contrario, podía —o incluso debía— tener variaciones y, de ser así, en qué medida.

De tal manera, una de las interrogantes que válidamente apareció con este cambio normativo fue si para una consulta popular de alcance nacional era necesario que operara el criterio empleado para las elecciones desde principios de la década de los noventa, el cual consiste en acercar los centros de votación a la población a fin de no desincentivar la participación ciudadana.<sup>43</sup> La respuesta a esta interrogante depende de algunas variables, entre ellas, qué tanto cabe acercar la mesa directiva de casilla a la persona electora, la expectativa de participación que usualmente generan estos mecanismos y, por supuesto, la variable económica, dado que los costos de una elección se asocian, principalmente, a la magnitud del padrón electoral y al número de casillas que deben instalarse conforme a las reglas dispuestas en la legislación.

Por ello, cuando se reformó la Ley Federal de Consulta Popular,<sup>44</sup> se contempló que en las casillas no podrían votar más de 1,500 personas<sup>45</sup> y

<sup>40</sup> Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.

<sup>41</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 43, 57 y 58 de la Ley Federal de Consulta Popular, en sus redacciones primigenias.

<sup>42</sup> Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2019.

<sup>43</sup> A fin de ilustrar lo mencionado, tómanse en consideración que en el proceso electoral federal de 2024 se contempló la instalación de 170,181 casillas, para atender a 98,329,591 personas que integran el listado nominal de electores.

<sup>44</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2021.

<sup>45</sup> Artículo 45, segundo párrafo. Ley Federal de Consulta Popular. Las 1,500 personas ciudadanas establecidas como máximo en una casilla representan el doble de las admitidas

que la autoridad electoral debía procurar habilitarlas en los mismos inmuebles determinados para la jornada electoral inmediata anterior (celebrada, de hecho, un par de meses antes). Sin embargo, se facultó al INE para establecer “centros de votación” con las casillas pertenecientes a la misma sección electoral, así como para “unificar en una sola hasta tres casillas cercanas que hubieran funcionado en la jornada electoral inmediata anterior”.<sup>46</sup> Las reglas adoptadas por el Congreso de la Unión suponen una disminución importante en los centros de votación, casi de tres a uno. Por ejemplo, para la consulta popular celebrada en 2021 se instalaron 57,138 mesas receptoras de consulta popular (denominación empleada para diferenciarlas de las mesas directivas de casilla reguladas por la ley electoral),<sup>47</sup> en comparación con las 162,570 casillas aprobadas para la elección federal celebrada el 6 de junio de ese año.

El tratamiento legislativo de los procedimientos de participación política que se ejercen mediante el sufragio también puede —y debe— ser diferenciado, especialmente en la regulación de la difusión y promoción de las cuestiones que se pondrán a consideración de la ciudadanía para su definición, pues la complejidad de la consulta o decisión no es la misma cuando concurren candidaturas, programas legislativos y de gobierno, que cuando la discusión se simplifica a la aceptación o negación de la materia sometida a consideración, carácter binario que identifica tanto a la consulta popular como a la revocación de mandato.

Existen ciertos componentes dentro de los procedimientos en los cuales la participación ciudadana se realiza mediante el sufragio que, debido a las

---

por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 253, párrafo 2). Esta diferenciación puede explicarse por el hecho de que se espere una menor participación ciudadana que la que se tendría en una elección.

<sup>46</sup> Artículo 48. Ley Federal de Consulta Popular.

<sup>47</sup> Como se indicó, la Ley Federal de Consulta Popular no fue actualizada oportunamente, circunstancia que, sumada a la insuficiencia de recursos presupuestales, orilló al INE a organizar la consulta popular de 2021 mediante acuerdos y lineamientos que adecuaron las reglas previstas en la ley. La controversia constitucional promovida por el INE para reclamar la falta de previsión presupuestal para la organización del ejercicio del mecanismo de democracia directa fue desestimada en su oportunidad por la Primera Sala de la SCJN al resolver la controversia constitucional 203/2020. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 203/2020, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, 9 de junio de 2021, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultasTematica/Detalle/277864>.

En relación con la misma temática, aunque referida a la revocación de mandato de 2021, véase Zavala Arredondo, Marco Antonio, “¿Por qué el INE acudió a la Suprema Corte a defender su presupuesto?”, *El Juego de la Nueva Suprema Corte*, 13 de diciembre de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-ine-acudio-a-la-suprema-corte-a-defender-su-presupuesto/>.

características de éste (universal, libre, secreto y directo),<sup>48</sup> debieran encontrarse, de alguna u otra forma, presentes en todos ellos, sobre todo en aquellos que tutelan la participación igualitaria en la formación de la voluntad colectiva soberana.

Sin duda, en las revisiones de la legislación electoral que estén por venir deberán tratarse integralmente las cuestiones relacionadas con las garantías del sufragio, es decir, en qué medida son extensivas las nacidas y desarrolladas para los procesos electorales.

Hasta el momento, la Constitución se ha limitado a contemplar disposiciones análogas para las consultas populares y las revocatorias de mandato:<sup>49</sup> aquéllas que establecen que al INE le corresponde la promoción de la participación de la ciudadanía y que se constituye como la única instancia a cargo de la difusión de estos mecanismos de participación. De igual forma, la Constitución prevé que ninguna otra persona física o moral, sea a título personal o por cuenta de terceros, pueda contratar *propaganda* en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las ciudadanas y los ciudadanos. La experiencia de los procedimientos realizados en 2021 y 2022 demostró su carácter deficitario, entre otras razones, porque el desarrollo legislativo ha sido marcadamente insuficiente, como lo evidenció la sentencia de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 151/2021.

¿No debieran acaso encontrarse también presentes en los procedimientos de revocación de mandato garantías suficientes y adecuadas para que la formación de la voluntad ciudadana colectiva —que, de reunirse los requisitos constitucionales y legales conducentes, se traduce en voluntad soberana— sea expresión de la participación libre e igual de la ciudadanía y no, por el contrario, producto de los influjos del dinero y de los intereses de los poderosos? En este sentido, si en la contienda electoral debe prevalecer el dinero proveniente del financiamiento público (controlado y fiscalizado), ¿no debería extenderse ese mandato cuando se plantea si el resultado de las elecciones debe ser truncado anticipadamente?

Desafortunadamente, el desarrollo legislativo deficiente fue convalidado por una mayoría de integrantes de la Sala Superior del TEPJF, la cual identificó como simples manifestaciones de la libertad de expresión ciudadana la contratación y colocación de propaganda y publicidad<sup>50</sup> en favor del presi-

<sup>48</sup> Artículo 41, base 1, primer párrafo, CPEUM.

<sup>49</sup> Artículo 35, fracción 8, numeral 4o., y fracción 9, numeral 7o., CPEUM.

<sup>50</sup> Coordinados por una asociación civil, denominada Que Siga la Democracia, la autoridad electoral identificó más de mil anuncios espectaculares, 273 carteles adheridos a postes, bardas o señales de tránsito; 624 bardas pintadas o rotuladas, así como 374 lonas o mantas, por mencionar solo algunos ejemplos.

dente de la República en todo el país.<sup>51</sup> Hasta la fecha, se desconoce —con certidumbre— el origen de los recursos empleados.

## VI. COMENTARIO FINAL: CUANDO LA CONSTITUCIÓN DEJA DE SERLO

Hoy en día no cabe entender a la Constitución en el sentido antiguo del término, es decir, como cualquier articulación política de una sociedad organizada, sino, por el contrario, como un instrumento que permite la limitación del poder para el aseguramiento de las libertades públicas y los derechos fundamentales, esto es, como un mecanismo para evitar que el poder “se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos”.<sup>52</sup>

Por tanto, lo que define o caracteriza a la Constitución no es su carácter formal, sino la función que desempeña en el Estado, que no es otra cosa que dar cierto tipo de forma al poder. Por ello, hace casi noventa años el jurista ruso Boris Mirkine-Guetzévitch destacaba que toda la progresiva evolución del derecho constitucional se contrae al problema de la racionalización del poder.<sup>53</sup> La experiencia ofrecida por la historia es clara: si los ámbitos de libertad y de ejercicio de los derechos dejan de estar garantizados —especialmente por medio de una jurisdicción independiente e imparcial—, de tal suerte que no se posibilite ni se garantice la formación de la voluntad soberana a través de un proceso político libre e igual para todas las personas, se carecerá de condiciones para racionalizar y limitar el ejercicio del poder. En ese caso, la Constitución dejaría de serlo para convertirse en simple instrumento del poderoso en turno.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2a. ed., trad. de Carlos Bernal Pulido, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

<sup>51</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REP-162/2023, 8 de noviembre de 2023. Mayoría de tres votos, con el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Disidentes: magistrada Janine Otálora Malassis y magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

<sup>52</sup> Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 194.

<sup>53</sup> Mirkine-Guetzévitch, B., *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Editorial Reus, 1934, p. 2.

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- ASTUDILLO, César, *Derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Secretaría de Gobernación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2005.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Editorial Trotta, 2000.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 5a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- GARCIADIEGO, Javier, *Historia mínima de las elecciones en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, *Derechos fundamentales*, Cizur Menor Navarra, Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, 2018.
- GREPPI, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Editorial Trotta, 2006.
- HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20a. ed., Heidelberg, C. F. Müller, 1999.
- HESSE, Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, CRUZ VILLALÓN, Pedro y AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (eds.), Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, trad. de Sabino Álvarez-Gendin, Madrid, Editorial Reus, 1934.
- ORBEGOSO SILVA, Miluska F., *Derechos fundamentales y prestaciones sociales. Una aproximación desde la teoría de la organización y el procedimiento*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- PALOMBELLA, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*, trad. de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14a. ed., CARRASCO DURÁN, Manuel (ed.), Madrid, Marcial Pons, 2014.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003.
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD, *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, trad. de Mariano

Bacigalupo *et al.*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Marcial Pons, 2003.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, 2a. ed., Madrid, Universidad Complutense, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2004.

WOLDENBERG, José, *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “¿Por qué el INE acudió a la Suprema Corte a defender su presupuesto?”, *El Juego de la Nueva Suprema Corte*, 13 de diciembre de 2021, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-ine-acudio-a-la-suprema-corte-a-defender-su-presupuesto/>.

## CAPÍTULO CUARTO

### UNA REFORMA POLÍTICA AUTOCRÁTICA

Leonardo VALDÉS ZURITA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas electorales en México: legitimidad y control*. III. *La nueva reforma electoral: algunas reflexiones críticas*. IV. *Consideraciones finales*. V. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Normalmente las reformas políticas y electorales transitan entre dos bandas. Salvo excepciones, las reformas buscan que las elecciones y sus resultados sean legítimos (o más legítimos); pero también se intenta establecer procedimientos y/o instituciones que controlen los procesos y sus resultados para evitar que las pasiones que desatan las elecciones y la política se salgan de control. Así, el proceso de toda reforma electoral transcurre entre dos acotamientos: el de la búsqueda de la legitimidad y el de la búsqueda del control.

Por supuesto que legitimidad y control son conceptos que adquieren significados y matices distintos según sea el régimen político en el que se presentan las iniciativas de reformas políticas y electorales. Pero, además, esas iniciativas se pueden leer a partir de claves diferentes, según sea el tipo de cambio de régimen que intentan impulsar. No fue casual que Giovanni Sartori<sup>1</sup> afirmara que lo electoral es la variable más manipulable de los sistemas políticos.

El estudio de las numerosas reformas políticas y electorales que se han realizado en México, en perspectiva comparada, confirma todo lo anterior. Desde que se promulgó la Constitución en febrero de 1917, se han realizado veintiuna reformas constitucionales en materia política y electoral, y

---

\* Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México; profesor-investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. ORCID: 0000-0002-2814-5872.

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1976.

han estado vigentes diez leyes —o conjuntos de leyes— electorales. El más reciente ciclo exitoso de reformas se llevó a cabo entre 2012 y 2014, después del proceso electoral presidencial de mediados de 2012 y antes de las elecciones intermedias del verano de 2015.<sup>2</sup> Este conjunto de reformas se puede calificar como exitoso, pues fue producto del consenso de las principales fuerzas políticas del país y logró aplicarse adecuadamente en la realización de, hasta ahora, cuatro comicios federales y más de 280 procesos electorales locales. Además, hasta antes de la elección nacional de 2024, fue parte de un muy elevado índice de alternancia: superior al 65%, según datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

En cambio, en el periodo más reciente, se ha intentado un fallido proceso de reformas político-electorales entre abril de 2022 y mayo de 2023. Tras la elección intermedia de 2021 y antes de la presidencial de 2024, se presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral —después etiquetada como Plan A— que no logró el apoyo de la mayoría calificada (dos tercios de las y los diputados presentes en la sesión), pues no contó con el respaldo de las fuerzas de oposición representadas en la Cámara de Diputados. En consecuencia, no se concluyó el trámite legislativo que le da validez a las reformas constitucionales en México (aprobación de dos tercios en las dos cámaras del Congreso de la Unión y mayoría en la mitad más uno de los 32 congresos locales). Posteriormente, se intentó un conjunto de modificaciones a las leyes electorales secundarias —etiquetado como Plan B—, inspiradas en la no lograda reforma constitucional. Ese amplio paquete de reformas legales se aprobó con premura la misma noche en que se recibió en la Cámara de Diputados por la mayoría simple de las y los diputados del partido en el poder y sus aliados, y luego en el Senado de la República. Sin embargo, las oposiciones impugnaron las reformas por la vía constitucional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inválido el proceso legislativo y determinó la inaplicación de las reformas. Por esos motivos, se puede calificar como un proceso fallido de reforma; lo que además permitió que los numerosos procesos electorales que se realizaron entre 2023 y 2024 se llevaran a cabo con el sistema electoral vigente desde 2014.

No obstante, el 5 de febrero de 2024 —en el aniversario de la promulgación de la Constitución— se anunció el inicio de un nuevo intento de reforma que debía concluir durante el segundo semestre del año. Éste fue

---

<sup>2</sup> Véase Valdés Zurita, Leonardo, “Cien años de reformas políticas y electorales”, en Valdés Zurita, Leonardo (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, México, IEEM, 2021.

denominado como Plan C. Iniciativa que, además, formó parte de las propuestas de campaña de la candidata que ganó la elección presidencial.

Por esa razón, es necesario hacer un análisis del sentido y contenido de la iniciativa de reforma constitucional enviada por el entonces presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, a la Cámara de Diputados. Para ello, vale la pena observar la evolución de las formas en que han transcurrido las reformas en México a lo largo de la historia del arreglo constitucional, que tiene ya más de un siglo de vigencia.

Antes de pasar a ese recuento analítico, es conveniente hacer una breve precisión teórica. En general, la literatura entiende a la autocracia como un régimen político en el que el poder se concentra en un individuo o en un pequeño grupo de personas. Según Juan J. Linz, la autocracia se caracteriza por la ausencia de una oposición política significativa, restricciones a la libertad de expresión y un control extensivo de los medios de comunicación.<sup>3</sup> Por su parte, a la autocratización se le entiende como un proceso gradual, frecuentemente incremental, de declive democrático, en lugar de un cambio radical de régimen político. Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg la describen como “declives graduales de los atributos del régimen democrático”.<sup>4</sup> En ese contexto, una reforma política y/o electoral puede ser autocrática si tiene por objeto disminuir los elementos democráticos de las instituciones y/o procedimientos de un determinado sistema electoral.<sup>5</sup>

## II. REFORMAS ELECTORALES EN MÉXICO: LEGITIMIDAD Y CONTROL

Antes se señaló que la búsqueda de legitimidad y de control electoral varía de acuerdo con el tipo de régimen político en el que se producen las reformas. Para establecer esos contextos, es útil explicitar una breve periodización del régimen político mexicano, posterior a 1917. Se puede afirmar que se vivió una época de conformación del sistema hegemónico entre el inicio de los años veinte y el final de los cincuenta del siglo pasado. Desde ese momento

---

<sup>3</sup> Linz, Juan José, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

<sup>4</sup> Lührmann, Anna y Lindberg, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019, pp. 1095-1113.

<sup>5</sup> Por cierto, en este trabajo se adopta la aproximación amplia del concepto de sistema electoral, que incluye tanto las normas de transformación de votos en curules (definición limitada) como aquellas que rigen a las autoridades y todos los procesos que involucran la realización de un proceso electoral. Véase Nohlen, Dieter, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31, marzo de 2013.

y hasta finales de los años ochenta, el régimen hegemónico se consolidó, llegó a su clímax y arribó al agotamiento. Finalmente, desde la última década del siglo XX y hasta mediados de la segunda década del siglo XXI, México pasó por la conformación e inicio de la consolidación de un régimen político democrático.

Se entiende aquí como régimen político a la especial y cambiante articulación de los tres elementos fundamentales de todo sistema político, según Dieter Nohlen: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral.<sup>6</sup> México ha tenido un sistema de gobierno presidencial que se constituyó durante la etapa formativa del sistema hegemónico, se consolidó en ese periodo y encontró su acotación —institucional y política— durante el establecimiento del régimen democrático. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la vuelta al presidencialismo sin contrapesos — o, para ser más preciso, con contrapesos limitados —, producto de la alternancia presidencial de 2018, puede ser o no un “accidente” en la ruta. Pero lo que se desprende del resultado de las elecciones de 2024 parece indicar que se trata de la “nueva normalidad”.

El sistema de partidos ha sido el elemento que más ha cambiado a lo largo de los periodos antes descritos. De los años veinte a los cincuenta del siglo XX se conformó, lenta pero consistentemente, un sistema de partido hegemónico que llamó la atención de muy diversos politólogos, sobre todo de los comparativistas. La célebre figura que se deriva de la categoría sartoriana de sistema de partido hegemónico-pragmático<sup>7</sup> encontró su consolidación en la elección presidencial de 1958. Para entonces, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), heredero del Partido Nacional Revolucionario —fundado tras la crisis producida por el asesinato de un presidente electo en 1928— y del Partido de la Revolución Mexicana —constituido durante el cardenismo, en 1938—, era ya *un partido muy fuerte, unificado y rodeado de partidos muy débiles*.

Su fuerza política y, sobre todo, electoral derivó de su origen revolucionario y de su conformación como partido de masas corporativizadas por tres sectores: el obrero, el campesino y el popular. Ese “nuevo” partido de 1946 tardó aún dos sexenios en consolidar su unificación. Fue entonces, en 1958, cuando se logró que ningún aspirante relevante de la candidatura presidencial de ese partido decidiera abandonarlo para ser candidato de otra estructura partidaria y jugar el papel de partido principal, es decir, del

---

<sup>6</sup> Nohlen, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1996.

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas...*, *cit.*

partido en proceso de conformar su hegemonía. Durante todo el periodo de consolidación y auge de la hegemonía priísta, esa condición de unidad, basada en la disciplina partidaria, se mantuvo hasta que, en 1988, de nuevo un distinguido miembro del PRI, que no obtuvo la candidatura presidencial, salió de la estructura, llegó a la boleta electoral respaldado por tres partidos y se ubicó como principal adversario del candidato oficial.

Los otros ingredientes del régimen hegemónico se conformaron como piezas centrales del sistema electoral: una legislación inequitativa, que le brindaba al partido en el poder acceso ilimitado a los recursos públicos, y que a su vez les otorgaba apoyos marginales a sus adversarios; así como una organización que por su conformación y prácticas era absolutamente parcial a favor del partido gubernamental, en el desarrollo y calificación de los comicios. Fue una época en la que el control autoritario de las elecciones era muy dominante, frente a tímidos intentos de legitimar esos procesos y sus resultados. Se pueden anotar unas cuantas reformas que se alinearon en esa banda, hasta antes del colapso del sistema hegemónico, luego de la elección de 1988. La reforma constitucional de 1953 que le otorgó voto activo y pasivo a las mujeres en las elecciones federales fue, quizá, el primer intento por dotar de cierta legitimidad a un sistema que mantenía al margen de la vida política a la mitad de la población.

Diez años después, en 1963, se modificó la Constitución para crear el peculiar sistema de diputados de partido, que estuvo vigente hasta 1976. Según ese ordenamiento, a los partidos minoritarios cuyo porcentaje de votación superara cierto umbral (el 2.5% de la votación nacional, de 1964 a 1970, y el 1.5% en 1973 y 1976) se les otorgarían cinco diputados de partido y uno más por cada medio punto porcentual en el que su votación superara el mencionado umbral. Con un tope de veinte diputados hasta 1970 y, posteriormente, de hasta veinticinco en las dos elecciones subsecuentes. Serían diputados aquellos candidatos de los partidos minoritarios que hubieran ganado por mayoría relativa y de “partido” en el orden que se estableciera a partir de los más altos porcentajes de votación obtenidos por sus candidatos derrotados en los distritos uninominales. Eran los candidatos que, perdiendo, ganaban, por su alto porcentaje distrital y en función del porcentaje nacional de su partido. Ambos, los diputados de mayoría y los de partido, entraban a la cuota máxima de representación de cada uno de los partidos minoritarios.

Ese *sui generis* sistema de representación de minorías quedó superado por la reforma constitucional de 1977, llevada a cabo después de la elección presidencial “más clásica” del régimen hegemónico, pues ese partido se pre-

sentó con un candidato único, sin adversario alguno. Esa reforma puso en la banda de la legitimación tres elementos:

1. El sistema de conformación mixto de la Cámara de Diputados, con trescientas curules de mayoría relativa y cien de representación proporcional, reservadas para las oposiciones, que sustituyó al de diputados de partido.
2. La generalización de esa fórmula mixta a las legislaturas de los estados y a los cabildos de las ciudades más pobladas de la república.
3. La figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, que les permitió participar en los comicios a grupos de ciudadanos que hasta entonces estaban impedidos de hacerlo por no contar con reconocimiento legal.

En la banda del control autoritario de las elecciones y de sus resultados, fueron muchos los elementos que estuvieron presentes en la gestación y desarrollo del régimen hegemónico. Por economía de espacio y al no ser éste un riguroso recuento histórico del sistema electoral mexicano, póngase atención sólo en dos de ellos; quizá icónicos:

1. El sistema de autocalificación de las elecciones legislativas —la Constitución de 1917 lo heredó de la de Cádiz, de 1811, y estuvo vigente hasta las elecciones de 1994— permitía que todos o una parte de los legisladores electos (diputados y senadores) calificaran la legalidad de las elecciones de los integrantes de esos cuerpos legislativos. Era, a todas luces, una calificación política en la que los miembros del mayoritario avalaban las elecciones de sus compañeros de partido, a pesar de que en muchas ocasiones se exhibían evidencias de fraude electoral por parte de los adversarios derrotados.
2. La estructura piramidal de organización de los comicios, encabezada por la Comisión Federal Electoral (CFE), cuyo antecedente surgió por una reforma constitucional de 1946 y que llegó a concentrar todas las facultades y funciones operativas de organización y desarrollo de las elecciones bajo el mando de la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo federal. Esa comisión era presidida por el titular de la mencionada secretaría (un prominente miembro del partido en el poder y, cada seis años, un importante contendiente por la candidatura presidencial de ese partido) e integrada por dos comisionados del Poder Legislativo (un senador y un diputado, electos por las mayorías de

ambas cámaras —siempre del PRI—) y por comisionados de los partidos políticos legalmente reconocidos.<sup>8</sup>

Como fácilmente se puede observar, en el remoto caso de que la oposición se pusiera de acuerdo, tendría tres votos contra los cuatro del partido hegemónico. Por lo regular, las votaciones sobre asuntos polémicos quedaban seis a uno.

Luego de que nuevos partidos alcanzaron el registro legal como producto de la reforma de 1977, fue necesaria una reforma en la integración de la CFE, con el objeto de impedir que las oposiciones unidas pudieran alcanzar la mayoría en la votación de los asuntos relativos a la organización de los comicios. En 1986 se modificó la Constitución para introducir el principio de representación proporcional en la integración de la CFE. Así, además del secretario de Gobernación, el senador y el diputado, integraron la nueva CFE dieciséis comisionados del PRI, cinco del Partido Acción Nacional (PAN), dos del Partido Mexicano Socialista (PMS) y uno de cada uno de los siguientes partidos: PPS, PARM, Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFRCRN) y Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Si toda la oposición, a pesar de sus diferencias ideológicas, lograba ponerse de acuerdo en algún asunto, alcanzaba doce votos; si obtenía el apoyo del senador, del diputado y del secretario de Gobernación (los tres del PRI), llegaba a quince votos, uno menos que los de los dieciséis comisionados del partido gubernamental. Ese fue uno de los elementos de tensión del proceso electoral presidencial de 1988, que terminó provocando una importante crisis política y, a la larga, una profunda modificación del sistema electoral mexicano.

En la reforma de 1989 la preocupación por la legitimidad de los procesos y de sus resultados ganó terreno, mientras que el control empezó a cobrar un nuevo significado. El surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) y la promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) fueron muestras del inicio del cambio en el arreglo institucional en materia de control y legitimidad del sistema electoral mexicano.

Después de las complejas elecciones de 1994, una nueva reforma constitucional marcó de manera más efectiva el novedoso rumbo de esa dialéctica. El muy generoso financiamiento público que se incluyó en la definición

---

<sup>8</sup> Durante el periodo hegemónico, sólo eran cuatro: el PRI; su principal opositor, el Partido Acción Nacional (PAN); y dos de sus aliados: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

constitucional de 1996 fue fundamental para avanzar en la equidad de la competencia y, en consecuencia, en la legitimidad de los procesos y de sus resultados. Por otro lado, la autonomía plena del IFE y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dotado de capacidad para resolver de manera definitiva todos los conflictos, calificar la elección presidencial y determinar que sus sentencias son inatacables, así como, esencialmente, la desaparición de la autocalificación de las elecciones y de los colegios electorales de ambas cámaras, constituyeron un avance muy importante en materia de control institucional (no autoritario) de los procesos electorales y de sus resultados.

### III. LA NUEVA REFORMA ELECTORAL: ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS

Con el objeto de aterrizar el análisis que aquí se propone, sometamos los principales elementos de las reformas del ciclo 2012-2014, que conformaron el sistema electoral que aún se encuentra vigente, y los “objetivos” de la iniciativa de reforma constitucional de 2024 a los criterios de evaluación que surgen del binomio legitimidad-control.

Las reformas del ciclo 2012-2014 modificaron el sistema electoral mexicano en, al menos, ocho aspectos:

1. *Candidaturas independientes*. Fin al monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas. Evidentemente, ésta fue una reforma legitimadora, pues avanzó en la consolidación del derecho de las y los ciudadanos a ser votados, independientemente de su participación y/o postulación en y por un partido político.
2. *Instrumentos de consulta popular*. Finalmente llegaron a la Constitución de la República este tipo de instrumentos y procedimientos de participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones políticas relevantes. Esta reforma también quedó alineada en la banda de la legitimidad, pues amplió los derechos ciudadanos.
3. *Reelección inmediata de legisladores (federales y locales) y de presidencias municipales*. Se abolió la prohibición vigente desde los años treinta del siglo pasado, con lo que se fortalecieron los derechos políticos de las personas que ocupaban esas posiciones, pero también los del resto de las y los ciudadanos, a quienes se les dotó del derecho de evaluar, premiar o castigar el desempeño de representantes políticos y de funcionarios públicos. Esta reforma también fue legitimadora.

4. *Paridad en todas las candidaturas.* Quizá fue la reforma más legitimadora. Obligar a los partidos políticos a presentar la misma cantidad de candidaturas de ambos géneros fue un importante avance en la consolidación de los derechos políticos de la mitad de la población.
5. *Nacionalización de los procedimientos de organización de las elecciones.* El surgimiento del INE, de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) representó un avance más en el control institucional de los procesos electorales.
6. *Incremento de las facultades del TEPJF.* La institución aumentó su capacidad para la resolución de los conflictos generados durante las campañas electorales, lo que implicó un avance en el control institucional de los procesos y de sus resultados.
7. *Fiscalización.* El reforzamiento de la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos y de las candidaturas fue otro elemento del control institucional de los procesos, en uno de sus aspectos fundamentales.
8. *Gastos de campaña.* Establecer el rebase del tope de gastos de campaña, como causal de nulidad de las elecciones también se alineó con la banda del control de los resultados de los procesos electorales.

Ahora, considérese los objetivos explícitos de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que envió el presidente de la República a la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024, publicada en la *Gaceta Parlamentaria*<sup>9</sup> ese mismo día:

1. “Dotar al país de un sistema electoral que brinde seguridad, respeto al voto, honradez y legalidad”.<sup>10</sup> Este objetivo, igual que los tres siguientes, es inobjetable. Ningún actor político ni, quizá, muy pocas ciudadanas y ciudadanos dirían estar en contra de los cuatro atributos del sistema electoral propuestos. Además, los cuatro se alinean con las bandas de legitimidad y control, que se han revelado como márgenes por los que han transitado las reformas político-electorales en México. La seguridad y el respeto al voto tienen que ver con el

---

<sup>9</sup> 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, Año XXVII, núm. 6457-11, LXV Legislatura, Anexo 11, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

<sup>10</sup> *Idem.*

control institucional de los procesos y de sus resultados. La legitimidad, por su parte, se puede vincular con la honradez y la legalidad de los propios procesos electorales. Aquí, la cuestión debatible sería si el actual sistema electoral mexicano no ofrece “seguridad, respeto al voto, honradez y legalidad”. Sostener, desde el poder, que no es así sería tanto como asumir que se trata de un sistema electoral que no contiene suficientes instrumentos institucionales de control ni ofrece legitimidad a las autoridades electas.

2. “Erigir autoridades administrativas y jurisdiccionales honestas e imparciales que se mantengan fuera de la lucha por el poder”.<sup>11</sup> El mismo debate se puede plantear respecto de este objetivo. ¿Acaso las autoridades administrativas y jurisdiccionales que organizaron y calificaron los procesos electorales federales y locales realizados entre 2015 y 2023, y gracias a los cuales Morena y sus aliados se hicieron del poder, no han sido honestas e imparciales? ¿No se han mantenido al margen de la lucha por el poder? La respuesta afirmativa a estas interrogantes parece obviar que el sistema electoral vigente en México contiene dispositivos legales para inhibir esos comportamientos e, incluso, para sancionarlos.
3. “Garantizar la libertad política para todas las ciudadanas y ciudadanos”.<sup>12</sup> De nuevo, ¿el sistema electoral vigente no garantiza la libertad política de todas y todos? En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿qué segmentos de la sociedad no cuentan con esa garantía?, ¿por qué?, ¿son la mayoría de las y los ciudadanos?, ¿son quienes votaron para darles la mayoría a Morena y sus aliados en 2018 y 2021? Si es así, ¿esas elecciones y sus resultados fueron legítimos?
4. “Constituir un ámbito nacional en el que partidos y candidaturas independientes cuenten con garantías para su libre participación en la lucha por el poder político”.<sup>13</sup> ¿Será que el actual sistema, integrado por el INE, los OPLE y el SPEN, no les garantiza libre participación a los partidos y a las candidaturas independientes? ¿Por qué? ¿Cómo es que Morena y sus aliados se han hecho del poder, a pesar de esa supuesta falta de libertad para luchar por el poder político? ¿Es éste realmente un problema del sistema electoral mexicano que debe resolverse con una reforma constitucional de la envergadura de la que se propone? ¿No será que algunas de las propuestas que contiene

---

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

esta reforma atentan contra los primeros cuatro “objetivos” que dice perseguir? Veamos.

5. “Conformar un solo mecanismo electoral nacional con instituciones administrativas y judiciales únicas, bajo el principio de la austeridad”.<sup>14</sup> El presunto alto costo de los procesos y de las autoridades electorales ha sido el argumento recurrente de las fuerzas políticas que hoy se encuentran en el poder. ¿Se puede sostener con objetividad ese argumento?

Durante este sexenio (2019 a 2024), el gobierno federal ha ejercido un presupuesto de \$42,695,472,200,000 (42 billones, 695 mil, 472 millones, 200 mil pesos). Es un presupuesto grande que corresponde al décimo país más poblado del mundo, el treceavo en territorio y también el décimo tercero en Producto Interno Bruto. Es decir, se trata del gasto gubernamental de un país grande en población, en territorio y con una gran economía. Ese monto incluye todos los ramos de la administración pública federal, sus inversiones, las transferencias que hace el gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, así como el presupuesto otorgado a los llamados órganos autónomos, entre los que se encuentran las cámaras de senadores y diputados, la SCJN, el TEPJF y el INE. Cabe señalar que en el presupuesto de este último se incluye el financiamiento público que por mandato constitucional se entrega cada año a los partidos políticos nacionales.

Por otro lado, cada año el Congreso de la Unión expide la Ley de Ingresos de la Federación, que establece todas las fuentes de financiamiento del gobierno federal. En consecuencia, al expedir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cámara de Diputados estima el monto de recursos que no podrá ser cubierto por los ingresos y establece lo que se denomina déficit presupuestal o fiscal (DF). Se trata de los recursos que el gobierno federal deberá obtener por fuentes no incluidas en la Ley de Ingresos; es decir, fundamentalmente por medio de endeudamiento. El DF acumulado para el periodo 2019-2024 fue de \$5,471,886,700,000 (5 billones 471 mil 886 millones, 700 mil pesos). Se trata de una cantidad relativamente moderada frente a los casi 42.7 billones de pesos ejercidos en el periodo. Ahora bien, en ese mismo periodo, el TEPJF y el INE ejercieron \$149,186,162,341 (149 mil 186 millones 162 mil 341 pesos). Parece una cantidad elevada, pero representa sólo el 0.35% del PEF acumulado y su supresión “aliviaría” únicamente el 2.73% del DF, también acumulado. En los cuadros 1 y 2 se desglosan los datos para el periodo.

---

<sup>14</sup> *Idem.*

CUADRO 1. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
2019-2024 (PARTE 1)

<i>Año</i>	<i>2024<sup>15</sup></i>	<i>2023<sup>16</sup></i>	<i>2022<sup>17</sup></i>	<i>2021<sup>18</sup></i>
1) Total	\$9,066,045,800,000	\$8,299,647,800,000	\$7,088,250,300,000	\$6,295,736,200,000
2) Déficit	\$1,693,000,000,000	\$1,134,140,700,000	\$875,570,500,000	\$718,193,400,000
3) TEPJF	\$3,622,833,452	\$2,980,070,263	\$2,797,138,000	\$3,030,280,000
4) INE	\$32,767,037,027	\$20,221,367,571	\$19,736,593,972	\$26,819,801,594
5) 3 + 4	\$36,389,870,479	\$23,201,437,834	\$22,533,731,972	\$29,850,081,594
5 / 1	0.40%	0.28%	0.32%	0.47%
5 / 2	2.15%	2.05%	2.57%	4.16%

FUENTE: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>15</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 2023, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023).

<sup>16</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2022, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022).

<sup>17</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2021, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0).

<sup>18</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2020, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020).

CUADRO 2. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN  
2019-2024 (PARTE 2)

<i>Año</i>	<i>2020<sup>19</sup></i>	<i>2019<sup>20</sup></i>	<i>Acumulado</i>
1) Total	\$6,107,732,400,000	\$5,838,059,700,000	\$42,695,472,200,000
2) Déficit	\$547,140,800,000	\$503,841,300,000	\$5,471,886,700,000
3) TEPJF	\$2,648,603,020	\$2,538,604,681	\$17,617,529,416
4) INE	\$16,660,795,016	\$15,363,037,745	\$131,568,632,925
5) 3 + 4	\$19,309,398,036	\$17,901,642,426	\$149,186,162,341
5 / 1	0.32%	0.31%	0.35%
5 / 2	3.53%	3.55%	2.73%

FUENTE: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*.

Nuestra democracia “vale” menos de medio punto porcentual del PEF y representa sólo el 2.73% del DF. En realidad, es un monto moderado de recursos si se considera que incluye la elaboración y el mantenimiento del padrón electoral nacional; el financiamiento público para los partidos políticos (lo que implica equidad en la competencia por el poder político); el funcionamiento de un servicio civil de carrera, permanente y nacional (lo que propicia que las elecciones sean organizadas y ejecutadas con objetividad); un sistema de resolución de inconformidades de última instancia (que dota de legalidad a los procesos y de legitimidad a los resultados), y un largo etcétera. Sin embargo, esto no implica que puedan aplicarse medidas y procedimientos (como el voto electrónico) que ayudarían a disminuir los costos de los procesos sin poner en riesgo su calidad. Pero, para lograr eso, ¿es de verdad necesaria una reforma constitucional como la propuesta? Evidentemente, no.

1. “Elegir mediante voto secreto, directo y universal a las máximas autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, por postulación de candidaturas a cargo de los poderes de la Unión”.<sup>21</sup> Esta propuesta reproduce, casi en los mismos términos, uno de los elementos más polémicos del Plan A. Por la forma de elección, el periodo del mandato y la prohibición de reelección, se puede concluir que de lo que se trata es de que las personas que se encarguen de organizar, ejecutar y calificar

<sup>19</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2019, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019).

<sup>20</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2018, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018).

<sup>21</sup> Proyecto de decreto..., *Gaceta Parlamentaria*, op. cit.

las elecciones de la persona que sucederá a la que ocupe la Presidencia de la República sean favorables y/o incondicionales a esa persona y a su partido. Muy lejos de lo que se plantea en el objetivo segundo de esta iniciativa.

2. “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”.<sup>22</sup> Ya antes se mostró que las reformas políticas de 1963 (que creó las diputaciones de partido), de 1977 (que sustituyó ese sistema por cien diputaciones electas por representación proporcional), de 1986 (que amplió ese número de curules a doscientas) y de 1996 (que abrió el Senado mediante la fórmula triple de su integración) fueron avances importantes desde la perspectiva de la legitimidad. Esta reforma representa un gran retroceso en esa materia. Véase cómo quedarían constituidas ambas cámaras con la aplicación del sistema de mayoría relativa que se propone.

De acuerdo con el cómputo distrital del INE, los partidos y las coaliciones ganaron los distritos uninominales que se consignan en los cuadros 3 y 4:

CUADRO 3. CÓMPUTO DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA, 2024

<i>Partido / coalición</i>	<i>Distritos</i>	<i>Proporción %</i>
PAN	3	1.0
PRI	0	
PRD	0	
PVEM	0	
PT	0	
MC	1	0.3
Morena	37	12.3
PAN-PRI-PRD	39	13.0
PVEM-PT-Morena	219	73.0
Independiente	1	0.3
Total	300	100

FUENTE: elaboración propia con datos del INE.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, diputaciones*, 8 de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/distritos>.

CUADRO 4. CÓMPUTO DE LA ELECCIÓN DE SENADURÍAS DE MAYORÍA RELATIVA, 2024

<i>Partido / coalición</i>	<i>Senaduría</i>	<i>Proporción %</i>
PAN	0	
PRI	0	
PRD	0	
PVEM	2	3.1
PT	0	
MC	0	
Morena	20	31.3
PAN-PRI-PRD	4	6.3
PVEM-PT-Morena	38	59.3
Total	64	100

FUENTE: elaboración propia con datos del INE.<sup>24</sup>

En la Cámara de Diputados, Morena y sus aliados tendrían el 85.3% de la representación, habiendo obtenido el 54.7% de los votos. En el Senado, esa fuerza política tendría el 93.7% de las curules, habiendo ganado el 53.1% de la votación nacional. Como se observa, sería una altísima sobrerrepresentación de la fuerza política gobernante, una presencia mínima de las oposiciones y la evidente mayoría calificada para modificar la Constitución y realizar los nombramientos que requieren de ese alto consenso político. Estaríamos ante un largo paso atrás, que nos ubicaría en un sistema de representación política anterior al de los años sesenta del siglo pasado.

1. “Se establecen los parámetros poblacionales objetivos para fijar el número de legisladores locales, regidores y concejales”.<sup>25</sup> Desde los años setenta, en México aprendimos que el tamaño de las asambleas de representación política es una variable que depende de la dimensión del pluralismo que debe estar representado, y no del tamaño de la población. Disminuir el número de integrantes de los congresos locales y de los cabildos municipales permitiría un pequeño ahorro de recursos económicos, pero también implicaría limitar significativamente la presencia de las oposiciones en esos espacios de representación política.

<sup>24</sup> Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, senadurías*, de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/senadurias/nacional/entidades>.

<sup>25</sup> Proyecto de decreto..., *Gaceta Parlamentaria*, *op. cit.*

2. “Se reduce a la mitad el financiamiento ordinario a los partidos políticos y se regulan las aportaciones de las personas a los partidos y el uso de tales recursos por parte de éstos”.<sup>26</sup> Como se mostró antes, el incremento del financiamiento público para los partidos políticos les dotó de elementos para ser competitivos en los procesos electorales. Además, los blindó frente a la posibilidad de terminar siendo rehenes de intereses económicos que financien sus campañas electorales. Una reducción como la que propone esta iniciativa representaría un retroceso en la equidad de la competencia por el poder político y otorgaría protagonismo a intereses económicos hasta ahora relativamente marginados.
3. “En materia de revocación de mandato y consulta popular, se propone reducir a 30% la participación requerida para que sus resultados sean vinculatorios. Asimismo, se homologa la fecha para realizar la revocación de mandato para el mismo día de las elecciones ordinarias para elegir diputadas y diputados al Congreso de la Unión, así como la consulta popular”.<sup>27</sup> Si bien la homologación de las fechas puede considerarse pertinente, pues implicaría una mayor participación, la reducción del umbral para que los resultados de los instrumentos de participación ciudadana sean vinculatorios puede no ir en el mismo sentido.
4. “Se incorporan en los temas que no pueden ser objeto de consulta popular los relacionados con el sistema fiscal, incluyendo sus bases, tasas y tarifas, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Guardia Nacional. Asimismo, se elimina la restricción para aquellas vinculadas con la materia electoral y a las obras de infraestructura en ejecución”.<sup>28</sup> La inclusión de la materia electoral y de las obras públicas en ejecución no se alinea con las bandas de control institucional y de legitimidad de los procesos electorales y de sus resultados. Más bien, se orienta hacia un mayor control del poder político sobre este tipo de ejercicios de participación ciudadana.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como se observa, ninguno de los objetivos explícitos de la iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral se alinea con las tradiciones

---

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

que permitieron la superación del sistema hegemónico por la vía de dotar de mayor y mejor control institucional de los procesos electorales y de sus resultados, así como de abonar a la legitimidad de estos.

Quizá por esas razones, la presidenta electa, Claudia Sheinbaum, ordenó a las bancadas de sus partidos en la Cámara de Diputados, el 28 de agosto de 2024,<sup>29</sup> no dictaminar la reforma propuesta por el presidente López Obrador. Con ello, la iniciativa quedó descartada. No obstante, Sheinbaum se comprometió a presentar una nueva iniciativa de reforma en materia electoral durante el primer periodo de sesiones de la nueva legislatura. Veremos qué se propone.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- GÓMEZ, Enrique y LÓPEZ CRUZ, Antonio, “Presentará Sheinbaum nueva reforma electoral”, *El Universal*, 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/presentara-sheinbaum-nueva-reforma-electoral/>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, senadurías*, 8 de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/senadurias/nacional/entidades>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos Distritales 2024, Elecciones Federales, diputaciones*, 8 de junio de 2024, disponible en: <https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/distritos>.
- LINZ, Juan José, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- LÜHRMANN, Anna y LINDBERG, Staffan I., “A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?”, *Democratization*, vol. 26, núm. 7, 2019.
- NOHLEN, Dieter, “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 31, marzo de 2013.
- NOHLEN, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Memoria. III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1996.
- NOHLEN, Dieter, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Dirección de Fomento Editorial-

---

<sup>29</sup> Gómez, Enrique y López Cruz, Antonio, “Presentará Sheinbaum nueva reforma electoral”, *El Universal*, 28 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/presentara-sheinbaum-nueva-reforma-electoral/>.

Bogotá Universidad del Rosario, 2013.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre de 2023, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5709507&fecha=25/11/2023).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2022, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2021, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, 30 de noviembre de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2019, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019).

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2018, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018).

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, Año XXVII, Número 6457-11, LXV Legislatura, Anexo 11, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1976.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, “Cien años de reformas políticas y electorales”, en VALDÉS ZURITA, Leonardo (coord.), *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*, México, IEEM, 2021.

## CAPÍTULO QUINTO

### LAS REFORMAS ELECTORALES POST 2024: ¿SERÁN SUFICIENTES PARA LA DEMOCRACIA?

Jaime CÁRDENAS GRACIA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El plan C electoral*. III. *Otras vertientes de posible discusión*. IV. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Durante el sexenio 2018-2024, el presidente de la República mediante iniciativas constitucionales y legales, ha intentado modificar el marco jurídico electoral de nuestra nación sin tener éxito. El primer intento fracasó —coloquialmente llamado el Plan A<sup>1</sup>— porque el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados no contaron con las mayorías parlamentarias para aprobar las reformas constitucionales en la materia. El segundo, el Plan B,<sup>2</sup> no logró ser aprobado porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

\* Doctor en Derecho por la UNAM y por la Universidad Complutense de Madrid; investigador titular “C” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. ORCID: 0000-001-7566-2429. Correo electrónico: [jaicardenas@aol.com](mailto:jaicardenas@aol.com).

<sup>1</sup> 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*, núm. 6012-XI, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Anexo XI, 28 de abril de 2022, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.

<sup>2</sup> El Plan B comprendió las siguientes disposiciones legislativas: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023. Además, previamente, el Plan B se integró con modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que habían sido publicadas con anterioridad en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2022.

(SCJN) lo invalidó, dado que, en el Congreso mexicano, principalmente en la Cámara de Diputados, se infringieron de manera grave los procedimientos parlamentarios. Y el Plan C, porque se presentó el 5 de febrero de 2024, fuera del tiempo constitucional de noventa días previos al inicio del proceso electoral —artículo 105, fracción 2, de la Constitución—, ya que no es posible que una reforma electoral pueda ser aprobada dentro de ese periodo.

La filosofía política y jurídica nos dicen que los ordenamientos electorales, como todo el derecho positivo, deben contar con legitimidad para ser obedecidos. Las reglas e instituciones electorales de México no cuentan en este momento con el respaldo de algunos sectores sociales y políticos muy importantes. No tienen el apoyo del presidente de la República ni de los dirigentes de Morena que, hoy por hoy, están en el poder.

El partido/movimiento del líder Andrés Manuel López Obrador está en el poder presidencial y sus dirigentes tienen una idea del diseño, organización y funcionamiento de las autoridades electorales que no fue la dominante en el pasado, pero que en este tiempo lo es por la fuerza política que ostentan. Los denominados planes A, B y C son simplemente el traslado de esas ideas y nociones, muchas de ellas provienen de antaño y ahora se materializan en sus textos.

En nuestro caso, entendemos que los planes A, B, y C en materia electoral implican una visión alternativa a las que se establecieron en el paradigma que pervivió en el mundo electoral por muchos años en nuestro país. Se trata, efectivamente, de un cambio de paradigma que es consecuencia de la nueva situación política, la que llegó al poder en 2018.

¿Cómo era a nuestro juicio el paradigma electoral dominante antes de 2018? Consistía en las siguientes notas: 1) lo más importante en materia electoral ya se había realizado después de un largo proceso de transformación electoral iniciado desde los años setenta del siglo XX; 2) el modelo electoral construido requería de algunos ajustes, pero no grandes reformas; 3) el modelo electoral había posibilitado la transición a la democracia y vivíamos ya en un régimen democrático que debía, en todo caso, ser consolidado; 4) las instituciones electorales vigentes eran óptimas —eficientes, eficaces y poco costosas dado el beneficio resultante para la sociedad—; y 5) los cambios constitucionales y legales que requería México debían darse en otros ámbitos, pero no en los espacios electorales.

Consideramos que cabe seguir pidiendo una reflexión minuciosa y ponderada sobre los cambios impulsados por los planes A, B, y C, aunque los dos primeros hayan fracasado por los motivos ya comentados al inicio de este ensayo. En cuanto al Plan C, éste se encuentra en el trámite parlamen-

tario y, al finalizar el proceso electoral 2024, será motivo de debate legislativo y ciudadano. Por ello, en este ensayo describiremos con nuestros comentarios el Plan C y, posteriormente, nos referiremos a otras posibles reformas electorales y políticas que podrían estar en la discusión pública al concluir el proceso comicial en curso y que serán todas ellas insuficientes si no se modifican también las reglas de ejercicio y control del poder.

## II. EL PLAN C ELECTORAL

El día 5 de febrero de 2024, el presidente López Obrador presentó veinte iniciativas de reforma constitucional y legal sobre diversas materias y tópicos que pretenden constituir un modelo jurídico alternativo al que ahora está vigente. Entre las modificaciones más importantes de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral menciono las siguientes:

*Primera.* Se propone un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), lo que implica la desaparición de los órganos electorales estatales, la ampliación de competencias del actual Instituto Nacional Electoral (INE), así como la reivindicación de mecanismos de democracia directa, como las consultas y la revocación de mandato.

Desde hace mucho tiempo, esta discusión ha estado presente en México, al menos desde los años noventa del siglo pasado, cuando se discutía si se requería un órgano nacional electoral que se encargara de organizar todas las elecciones del país o si se debería fortalecer a los órganos electorales estatales y dejar que el nacional fuera solamente un órgano regulador. El debate durante los años ha sido interminable. En 2014, el Partido Acción Nacional (PAN) insistió en un órgano electoral nacional único, pero negoció esa pretensión con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el gobierno, por otras prebendas, incluyendo los espacios de poder que se derivarían de la importante reforma energética.

El presidente López Obrador aboga por la desaparición de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLÉ), no sólo por el costo presupuestal que representa su vigencia, sino porque, en materia electoral, las principales competencias ya están en manos del actual INE. En cuanto a la reivindicación de la democracia directa —consultas y revocación de mandato— y la competencia reforzada del INE sobre ellas, el movimiento de López Obrador busca fortalecer otras modalidades de democracia porque entiende que la democracia representativa electoral, con toda su trascendencia, debe ser complementada con otros tipos de democracia.

*Segunda.* El Plan C propone que los procedimientos de consulta popular y de revocación de mandato sean vinculantes a partir de que participe el 30% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal, y que las consultas y los procedimientos de revocación de mandato se celebren el mismo día de las elecciones. La finalidad de la reforma consiste en prestigiar estos mecanismos de democracia directa para que se consoliden en la vida nacional y exista la conciencia de que los ciudadanos pueden determinar, al margen de los partidos, aspectos fundamentales de la vida pública.

*Tercera.* En materia de partidos políticos, la iniciativa presidencial pretende que se puedan constituir nuevos partidos políticos cada tres años y no, como ahora, cada seis. Donde la propuesta presidencial puede ser regresiva y exige mayor debate es cuando busca consolidar la autonomía y la autodeterminación de los partidos, y prohíbe que las autoridades electorales puedan definir en sus determinaciones candidaturas y dirigencias partidistas. Es decir, en la iniciativa de reforma constitucional puede existir una tendencia a fortalecer las oligarquías de los partidos, contraria al principio de democracia interna, lo que nos obliga a seguir debatiéndola.

*Cuarta.* Sobre el financiamiento público, se propone reducirlo a la mitad. Además, se introducen nuevos mecanismos de control al financiamiento privado. Esta parte de la iniciativa había sido exigida por distintos sectores de la sociedad; sin embargo, ahora se ve con suspicacia por los opositores de López Obrador, porque se piensa que Morena podría utilizar, con ventaja e inequitativamente, el aparato del gobierno a su favor durante los procesos electorales. A mi juicio, en lo que deberíamos reflexionar más es en la pertinencia del financiamiento privado, que permite vincular, a veces de manera indebida, al poder económico con el político. Tal vez la solución consista en proponer la derogación de este financiamiento para atender fenómenos como el dinero ilegal del crimen organizado, del sector empresarial y del extranjero en los procesos electorales.

*Quinta.* Se pretenden distribuir los tiempos de radio y televisión de otra manera, pues, además de los candidatos de los partidos, en la iniciativa se propone elegir a consejeros y magistrados electorales, así como a ministros, magistrados y jueces federales. A diferencia del Plan A, el Plan C conserva los 48 minutos diarios de tiempos en radio y televisión.

*Sexta.* Parte importantísima del Plan C es el procedimiento de elección por voto ciudadano de los consejeros y magistrados electorales. Se elegirían por seis años sin posibilidad de reelección. En el caso de los consejeros, se reduce a siete el número de integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto. Considero que esta reforma no logra independizar a los

titulares de los órganos electorales de los partidos, porque son los poderes de la Unión —que surgen a su vez de los partidos— los que propondrían a quienes participarían en el proceso de elección ciudadana. El mérito de la propuesta estriba en estimar que los aspirantes a cargos de consejeros y magistrados no pueden ser financiados ni promovidos por los partidos, ni realizar campañas y que, para darse a conocer y debatir entre ellos, tendrían derecho a tiempos del Estado en el espacio radioeléctrico de radio y televisión.

*Séptima.* En una parte muy polémica de la propuesta de reforma constitucional —artículos 52 y 56 de la Constitución— se pretende excluir a doscientos diputados de representación proporcional, mientras que en el caso de las senadurías se busca eliminar las de representación proporcional y las de primera minoría (64 senadores). La iniciativa, de ser aprobada, afectaría los derechos políticos de las minorías políticas, porque no tendrían posibilidad efectiva de acceder a la representación legislativa. El gobierno de López Obrador propuso este cambio para fortalecer la gobernabilidad, pero con afectación indudable a la adecuada representación. Tal vez aquí convenga reflexionar sobre las dificultades que existen en cualquier sistema presidencial pluripartidista para lograr la gobernabilidad y sobre la necesidad de optar por un sistema parlamentario.<sup>3</sup>

*Octava.* La iniciativa del presidente es profundamente centralista —lo cual es consecuente con la desaparición de los OPLE y los tribunales electorales estatales—, pues propone que los principales rubros en materia electoral sean regulados mediante legislaciones únicas, a partir de facultades que tendrían su fundamento en distintas fracciones del artículo 73 constitucional.

*Novena.* La propuesta, en aras de reducir el gasto público en municipios y congresos locales, estima disminuir el número de regidores y diputados estatales. En los municipios con más población podrá haber hasta nueve regidores y en los congresos locales de entidades con poblaciones extensas el número máximo será de quince diputados locales.

*Décimo.* Todo el Plan C tiene como variable transversal la austeridad republicana. Los salarios de los funcionarios electorales no deben ser mayores a los del presidente de la República, conforme a lo dispuesto actualmente en el artículo 127 constitucional. Tanto en el INE como en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe haber ajustes en las estructuras administrativas para reducir, simplificar y racionalizar el gasto público.

---

<sup>3</sup> Linz, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1997, pp. 25-143.

### III. OTRAS VERTIENTES DE POSIBLE DISCUSIÓN

Independientemente de las propuestas de reforma electoral del presidente López Obrador —ya sean constitucionales o legales—, es necesario debatir, a mi juicio, en torno a otros temas.<sup>4</sup> Menciono los siguientes:

1. El cambio del actual sistema presidencial por uno parlamentario. La herencia del sistema presidencial en la Constitución deriva de la monarquía española y de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, aderezado ello con la importancia política y militar que tuvieron los caudillos de nuestras luchas, empezando con la independencia, y cómo a partir de ésta el poder político tendió a concentrarse en manos del presidente de la República. Además, durante el siglo XIX, presidentes como Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez o Porfirio Díaz imprimieron con su estilo de gobernar, más otros ingredientes históricos, políticos, culturales y sociales, las características del presidencialismo mexicano en el siglo XX, el que aún prevalece hasta nuestros días, aunque ahora casi siempre con propósitos neoliberales.

En México se conoce como presidencialismo al poder presidencial que se ha recreado en un régimen autoritario, tal como ha sido explicado por Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*.<sup>5</sup> Para la mayoría de los autores nacionales y extranjeros, el presidencialismo mexicano —en ello no fue inocente la aprobación de la Constitución de 1917— se caracterizó en el siglo XX por lo siguiente: 1) una fuerte concentración de facultades constitucionales (jefe de Gobierno y de Estado) y metaconstitucionales en el presidente de la República; 2) un partido, primero hegemónico y después dominante, que servía de brazo político al presidente para que éste impusiera todo tipo de candidaturas, incluyendo la de su sucesor; 3) un sistema electoral controlado desde la Secretaría de Gobernación y con leyes elaboradas a modo para favorecer al partido del presidente; 4) el control de toda la administración pública (designaciones, remociones, responsabilidades y sanciones) en los tres órdenes de gobierno; 5) la supeditación, en el diseño institucional y en los hechos, del Po-

<sup>4</sup> Me he referido a algunos de ellos en Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 185-282.

<sup>5</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.

der Legislativo, del Poder Judicial y del sistema federal al presidente; 6) el control del sistema fiscal y presupuestal del país; 7) el control de las fuerzas armadas como Jefe Supremo de ellas; 8) la subordinación de los poderes fácticos, mediáticos y económicos, a su voluntad; 9) el respaldo de las fuerzas sociales mediante la construcción de un afinado sistema corporativo; y 10) el poder del presidente para cohesionar al régimen autoritario e incluir en él a los opositores, utilizando para tal efecto instrumentos como la cooptación, la compra de voluntades o la represión política y jurídica.

El sistema presidencial en términos democráticos, a diferencia del parlamentario en las mismas condiciones, se distingue por: su rigidez —mandatos fijos—; débiles mecanismos para solucionar bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando el partido del presidente no tiene la mayoría en el Congreso de la Unión; la posibilidad de parálisis en el Poder Legislativo; dificultar la consolidación del sistema de partidos; la tendencia a favorecer los juegos de suma cero; y el hecho de que no es un diseño constitucional para la cooperación política; y produce inestabilidad política.<sup>6</sup>

Los defensores del sistema presidencial democrático argumentan a favor de él lo siguiente: 1) tiene un componente democrático del que carece el parlamentario, porque el presidente es elegido directamente por los ciudadanos y no deriva su elección del Parlamento; 2) contiene mecanismos de responsabilidad directa y no diluidos frente a los ciudadanos; 3) existe una relación directa con los electores; 4) permite con mayor facilidad los controles mutuos entre poderes; y 5) el presidente tiene las facultades para actuar como árbitro en la arena política.<sup>7</sup>

Ante las discusiones sobre ventajas y desventajas del sistema presidencial, parte de las teorías políticas y constitucionales contemporáneas han propuesto modalidades alternativas al presidencialismo, tales como el gobierno de gabinete, el gobierno de coalición y la inclusión del modelo semiparlamentario. Estiman que por nuestras características históricas y políticas no podemos pasar de inmediato a un sistema parlamentario.

En la actualidad se debate si aún vivimos como en el pasado en un sistema presidencialista (autoritario). Algunos estudiosos de la

---

<sup>6</sup> Linz, Juan J., *op. cit.*

<sup>7</sup> Shugart, Matthew Soberg, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, Washington, June, 1995, pp. 327-343.

transición a la democracia en México consideran que, desde que los procesos electorales son más pluralistas y creíbles, ya no podemos sostener la existencia de un presidencialismo autoritario, porque los Poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades federativas, cuentan con mayor autonomía del presidente de la República. Además, la aprobación de los distintos órganos constitucionales autónomos ha entrañado en restarle al titular del Ejecutivo atribuciones que tenía en distintas materias. Igualmente, los poderes fácticos y mediáticos gozan de mayor independencia frente al titular del Poder Ejecutivo.

No obstante, considero que el contexto del sistema presidencial mexicano es más complejo y no necesariamente democrático. Hemos tenido cambios en las últimas décadas en el sistema constitucional y político nacional, pero debemos profundizar para qué son esos cambios: para desmontar el viejo presidencialismo o para construir otra forma de régimen político, en donde, sin ser enteramente democrático, las diversas instituciones del Estado, incluyendo al Ejecutivo, se ponen al servicio de nuevas formas de dominación que impiden que contemos con una democracia efectiva y un Estado constitucional y democrático de derecho. Me refiero a las variables del Estado neoliberal globalizador que he analizado en otros trabajos,<sup>8</sup> entre ellas: 1) el desmantelamiento del insuficiente Estado del bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo neoliberal durante los años ochenta del siglo XX —es decir, la reforma constitucional y legal que se promueve— tiene por propósito reducir el nivel de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los mexicanos; 2) la protección de los intereses privados transnacionales sobre los derechos a la propiedad privada, social y pública, como ocurrió con la reforma constitucional energética de diciembre 2013 y se contiene en el artículo octavo transitorio de ésta, que establece la prevalencia de las actividades energéticas sobre cualquier otra y subordina a ese fin todas las modalidades de propiedad; 3) la existencia de una democracia electoral formal que no es de calidad ni sustancial, porque no garantiza adecuadamente la libertad y equidad del sufragio y porque no ha servido para generar condiciones más igualitarias en la sociedad; que no alienta a la democracia participativa, ya sea

---

<sup>8</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

porque sus mecanismos no están previstos —el referéndum— o porque se dificultan constitucionalmente —la consulta y la revocación de mandato en el artículo 35, fracciones 8 y 9, de la ley fundamental—; que no promueve la democracia deliberativa; que define a los ganadores con el poder de los medios de comunicación y del dinero; y que impide que las cuestiones trascendentes, como las reformas constitucionales o los tratados comerciales, se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) copia de modelos de justicia anglosajones, como la implementación del sistema penal acusatorio y, con él, la incorporación de los juicios orales en nuestro país, con el propósito de ir homologando los sistemas jurídicos en el marco de la integración geopolítica a América del Norte; 5) populismo penal, que consiste en el incremento del número de delitos que son susceptibles de prisión preventiva oficiosa y el aumento de las penas, para pretender garantizar la seguridad que el modelo económico, político y social no brinda; 6) muchas reformas a la legislación en materia de inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual dirigidas a proteger la inversión extranjera respecto de la nacional; por ejemplo, la Ley Minera de 1992 y sus reformas de 2023, o la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de 2013, que permiten el 100% de inversión extranjera en esos sectores; 7) centralización en los poderes federales, principalmente en el Ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo económico y geopolítico pueda negociar con más facilidad con el Estado mexicano; 8) pérdida de soberanía legislativa y jurisdiccional a favor del Ejecutivo y de instancias supranacionales; 9) acuerdos internacionales que no pasan la prueba de la representación —porque no se aprueban por el Senado— y que vacían de contenido los controles democráticos sobre ellos; y 10) privatización del derecho público, porque el derecho administrativo pierde centralidad a favor del derecho privado,<sup>9</sup> así como pérdida de las visiones de Estado y de nación en beneficio de una globalización impuesta de arriba hacia abajo, que constituye una auténtica revolución de los ricos del mundo para los ricos del mundo, en demérito de las clases desposeídas y de los excluidos, que son la mayoría.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

<sup>10</sup> Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2012.

2. Las necesarias reformas a la legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión para reducir la aún excesiva concentración del espacio radioeléctrico y propiciar la democracia de los medios y en los medios. En este rubro debe incluirse la reforma en materia de publicidad gubernamental, que continúa pendiente por insuficiente, además de garantizar plenamente el derecho de las audiencias a la información de manera integral y no sólo por algunos de sus aspectos. Asimismo, se precisa la garantía del pluralismo en el interior de los medios para satisfacer, por un lado, el libre ejercicio periodístico y, por el otro, la equidad.
3. La necesaria reforma en materia de democracia participativa.<sup>11</sup> Las reformas de los últimos años en esta materia no otorgan suficientes herramientas participativas y deliberativas a favor de los ciudadanos. La iniciativa legislativa ciudadana, la consulta ciudadana y las candidaturas ciudadanas quedaron mal reguladas, pues no garantizan con amplitud —por sus múltiples requisitos y candados— la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se requiere de una reforma que en este rubro reconozca de manera profunda y extensa el derecho de participación política de los habitantes del país. México no puede caer en el extremo partidocrático. Una de las soluciones implica la potenciación de los instrumentos de democracia participativa. El referéndum, la revocación de mandato en todos los niveles y para todas las autoridades que sean electas, así como las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción a la movilidad de élites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.
4. La derogación del financiamiento privado. Éste, reconocido legalmente desde 1993, se muestra, cada vez más, como un instrumento de intervención de los empresarios y del crimen organizado en la política para distorsionarla y encaminarla hacia sus intereses. No ha sido el instrumento ciudadano de participación, sino el mecanismo por medio del cual las personas más importantes del dinero en México —tanto dedicadas a las actividades lícitas como a las ilícitas— invierten en política, con el propósito de recuperar su inversión en forma de contratos, concesiones, subvenciones fiscales y un sinnúmero

---

<sup>11</sup> Sousa Santos, Boaventura de (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

de privilegios legales. De seguir esta tendencia, el nivel de corrupción política y de cooptación al Estado se incrementará en los próximos años, ocasionando que tanto las autoridades municipales, estatales y federales como los legisladores y los titulares del Ejecutivo pasen a formar parte de la estructura del poder empresarial o delincriminal en México. Hoy, más que nunca, es importante plantear la derogación del financiamiento privado para que casos como Amigos de Fox, los videoescándalos del Partido de la Revolución Democrática o el Monexgate no se repitan.

5. La participación política de los indígenas vía la regulación de circunscripciones electorales indígenas, en los niveles federal y local, es una agenda pendiente que no se puede obviar. La reforma constitucional en materia indígena de 2001 fue insuficiente y no dotó a los pueblos y comunidades indígenas de instrumentos efectivos de reivindicación de sus derechos colectivos, entre ellos, los de participación política.
6. La revisión de los mecanismos de representación y de integración en ambas Cámaras. Es inaceptable el mecanismo previsto en el artículo 54 de la Constitución, que permite la sobrerrepresentación de hasta un 8% del partido mayoritario —bajo las condiciones de ese precepto constitucional—. La fórmula de integración del Senado de la República no favorece una representación proporcional en la Cámara alta y, además, constituye un mecanismo que rompe el esquema tradicional del pacto federal, porque hay estados de la República que se encuentran más representados que otros.
7. Los mecanismos de control de constitucionalidad y de convencionalidad en materia electoral deben modificarse. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral es un mecanismo inaccesible para los ciudadanos y los candidatos, pues el plazo de preclusión es tan breve que impide un análisis adecuado de los textos legales; además, la mayoría de ministros requerida para la declaración de inconstitucionalidad resulta excesiva. Es fundamental que, en general, las acciones de inconstitucionalidad sean promovidas por los ciudadanos y que también puedan plantearse a partir de los actos de aplicación de las autoridades electorales.
8. La fiscalización efectiva a partidos y agrupaciones políticas nacionales exige su revisión. Es preciso que se consolide plenamente la fiscalización concomitante, y no sólo a posteriori, y que, en esta materia tan importante, autoridades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria, la Unidad de

Inteligencia Financiera, el Banco de México y la Auditoría Superior de la Federación queden subordinadas, en materia electoral, al INE durante los procesos electorales. También se debe avanzar en la transparencia de las investigaciones y de los procedimientos de fiscalización, pues la reserva de la información no estimula la presión social ni mediática sobre dichos procedimientos, lo que favorece la opacidad y el encubrimiento.

9. Un asunto pendiente y muy grave en materia electoral, trascendente para propiciar la defensa del sufragio, tiene que ver con los mecanismos para prevenir, evitar y, en su caso, sancionar las prácticas de compra y coacción del voto. No debe ser exclusivamente un tema penal, sino fundamentalmente administrativo, y debe tener un tratamiento sistemático por parte de la autoridad electoral, por ejemplo, mediante el establecimiento de mapas de riesgo. Como sabemos, este asunto ha sido motivo de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Dicho órgano de la Organización de los Estados Americanos, desde su informe de 1998 sobre la situación de los derechos humanos en México, señaló la debilidad de los mecanismos jurídicos e institucionales para combatir esta práctica.

La compra y coacción del voto empaña la equidad, la transparencia y el ejercicio del derecho al voto en condiciones de libertad y secrecía. No hay una estimación confiable de cuánto impacta en los procesos electorales, pero, independiente de cuál sea su influjo —y es claro que lo tiene, sobre todo en las casillas rurales y mixtas de los estados del sur y sureste mexicano—, constituye una violación al principio democrático de contar con elecciones libres, transparentes y equitativas.

10. El sistema de partidos nacional se encuentra en análisis. Vías electorales para reducir el número de partidos —discusiones para aumentar el umbral electoral— o para reforzarlos, como ya se dijo, mediante requisitos más exigentes para la obtención del registro. No obstante, casi nadie expone la necesidad de una ley de partidos destinada a garantizar la democracia interna partidista en rubros como los siguientes: los derechos humanos de militantes y simpatizantes; la organización y procedimientos democráticos; las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democráticos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984. Véase también Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

11. La concepción de agrupaciones políticas requiere una importante modificación, con el propósito de lograr que estos institutos sean efectivamente promotores del desarrollo democrático y cívico del país. Discutir las bases del financiamiento público y privado, las tareas que realizan, su base ideológica y social, así como los actuales mecanismos de fiscalización, no sólo es oportuno, sino necesario, para que las agrupaciones cumplan adecuadamente sus fines y para alentar, en su caso —aunque no de manera obligatoria—, la creación de nuevas fuerzas políticas alternativas.
12. Los monitoreos realizados por empresas contratadas por el INE en los últimos procesos electorales dan cuenta de la profunda inequidad que generan los medios electrónicos y la información digital en los procesos electorales. No existe ningún instrumento legal que faculte a la autoridad electoral para reducir la asimetría que producen los medios y las redes sociales en los distintos programas y noticieros que se difunden durante las etapas electorales, sobre todo en lo relacionado con el mercado negro de compra y/o adquisición de tiempos de radio y televisión por partidos y particulares al margen de las normas constitucionales y legales.

Los medios electrónicos y la información digital, debido al gran poder con el que cuentan en nuestras sociedades mediáticas y virtuales, defienden intereses concretos, muy alejados de la imparcialidad, la equidad y la neutralidad. Tanto poder exige limitaciones democráticas en términos de transparencia, equidad y responsabilidad social y política. De otra suerte, nos estamos colocando en el peor de los mundos de la llamada “democracia de audiencia”.<sup>13</sup>

13. Los delitos electorales exigen ser motivo de análisis. El catálogo de tipos penales no responde a las exigencias de los actuales problemas de los procesos electorales, tales como: la existencia de prácticas de compra y coacción del voto; el incumplimiento de los principios electorales de libertad y equidad por parte de los medios de comunicación electrónicos y digitales; la falta de colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales con el INE en el cumplimiento la satisfacción de sus obligaciones y atribuciones constitucionales y legales; la inadecuada tipificación de la intervención indebida de los medios, de los particulares y de los servidores públicos en los procesos electorales; la ausencia de reproche penal frente a las presiones de

---

<sup>13</sup> Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

autoridades y particulares durante el ejercicio del voto; necesidad de revisar el monto de las sanciones actualmente establecidas; y la necesidad de establecer tipos penales para garantizar el derecho de voto activo y pasivo; entre otras materias que deben ser objeto de incorporación a la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Asimismo, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales merece contar con plena autonomía constitucional, de la que actualmente carece.

14. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en muchos sentidos, exige revisión: en cuanto al acceso a la justicia electoral, sobre las causales de nulidad electoral que tienen que ver, por ejemplo, con la compra y coacción del voto; o respecto a las causales de improcedencia, por ejemplo, el desistimiento y la reducción de los plazos de los procedimientos. Asimismo, es necesario hacer de los medios de impugnación mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos —es decir, establecer la legitimación procesal activa a favor de los ciudadanos—, no sólo a los partidos y actores políticos.<sup>14</sup> También es indispensable que cualquier reforma a este ordenamiento provea de principios y reglas para que la autoridad jurisdiccional electoral esté comprometida con la búsqueda de oficio de la verdad material y la salvaguarda plena de los principios constitucionales.
15. Otro tema que también requiere reformas es el de la observación electoral. Respecto de la observación nacional, ésta fue incorporada en 1993 con el propósito de abrir espacios a sectores muy activos de la sociedad civil que la habían impulsado a partir de elecciones locales fuertemente impugnadas a finales de los años ochenta en Chihuahua y Nuevo León. La adición se hizo bajo una serie de cortapisas y restricciones propias del antiguo régimen que, si bien permitían la observación, colocaban sobre ésta importantes limitaciones. Los procedimientos de acreditación y las obligaciones impuestas a los observadores deben flexibilizarse. Es necesario entender la observación como un elemento de coadyuvancia y no de oposición al proceso electoral. En este sentido, sería importante que los informes de observación electoral se presentaran antes de la calificación de las elecciones y que puedan tener alguna fuerza probatoria.

---

<sup>14</sup> Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 105-191. En el capítulo noveno de esta obra se desarrollan directivas de interpretación que convendría incorporar a la legislación nacional.

Respecto del observador internacional, denominado por la ley bajo el eufemístico nombre de visitante extranjero, es oportuno limitar el papel de la Secretaría de Gobernación en el ingreso al país de los observadores extranjeros. Durante el proceso electoral de 2000, la Secretaría de Gobernación, a pesar de la autorización del Consejo General, restringió hasta el último momento, de manera indebida, el ingreso a territorio nacional de dos observadores internacionales reconocidos por su trabajo en pro de los derechos humanos.<sup>15</sup> Además de la interferencia anticonstitucional de la Secretaría de Gobernación y de su titular en el proceso electoral, ese hecho significó una reducción de las atribuciones legales del entonces Instituto Federal Electoral.

16. Es apremiante que las encuestas no se utilicen como propaganda electoral, tal como ocurrió en el proceso electoral de 2012. Los vínculos entre las empresas encuestadoras y los medios de comunicación electrónicos deben transparentarse de manera permanente, al igual que la metodología empleada por dichas empresas. Las autoridades electorales están obligadas a contar con mayores competencias para revisar esas relaciones, los financiamientos y la propia metodología utilizada por las empresas encuestadoras.
17. La “spotización” de la política es muy cuestionable porque no permite un voto libre ni informado. Los tiempos del Estado a disposición de los partidos no pueden dedicarse exclusivamente a la transmisión de spots de 20 o 30 segundos. Tanto a nivel constitucional como legal, es necesario que el marco jurídico incentive la realización de un mayor número de debates entre los candidatos a los diversos cargos de elección popular.
18. Temas de mayor envergadura también deben formar parte de una reforma electoral, como la reelección de legisladores y de cargos de elección municipal en el país. Debemos preguntarnos si la reforma aprobada en la materia fortaleció al Poder Legislativo o al nivel municipal; si generó una mayor rendición de cuentas o si, por el contrario, favoreció a las élites partidistas y la oligarquización de la política. Considero que la reelección en México, tal como fue diseñada, no ha servido para oxigenar a las dirigencias políticas y, en cambio, ha reforzado claramente los elementos partidocráticos.
19. También ha estado presente en la discusión pública la segunda vuelta electoral. Sobre ella no tengo una visión favorable, porque, en un

---

<sup>15</sup> Se trató de los casos de Tedford Lewis y de Thomas Hansen.

sistema presidencial con una estructura multipartido, no coadyuva a la gobernabilidad ni a fincar relaciones de mejor entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión. Por otro lado, sí contribuye al espejismo de pensar en una mayor legitimidad democrática del presidente, que no se reproduce ni se manifiesta necesariamente en un mayor apoyo del Congreso en términos de aprobación de leyes, nombramientos y presupuestos.

20. Otro tema, entre otros susceptible de análisis, es el del voto de los mexicanos en el extranjero. La legislación secundaria electoral vigente y los enormes costos que conlleva el voto foráneo han impedido, hasta ahora, su realización efectiva,<sup>16</sup> por lo que sólo un porcentaje reducido de mexicanos sufraga allende las fronteras. Tampoco se ha avanzado con suficiencia y como se debería en el derecho al voto pasivo de los mexicanos en el extranjero<sup>17</sup> —se requiere que los mexicanos que residen en el exterior tengan más presencia en los órganos representativos del país—.

El anterior repaso de algunos temas pendientes de las reformas electorales, y de otros más que podrían agregarse a esta lista, nos muestra que ni siquiera las reglas de acceso al poder público han terminado de definirse. En cuanto a las reglas de ejercicio del poder, éstas permanecen casi intocadas, por lo menos desde una visión democrática. Me refiero, entre otras, a todas las que tienen relación con la sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario; la creación de un tribunal constitucional; la independencia del Poder Judicial federal y local; el fortalecimiento del Congreso frente al Ejecutivo y frente a los poderes fácticos, la autonomía municipal y la revisión del federalismo mexicano para fortalecer y democratizar los poderes locales; la determinación precisa de cuántos órganos constitucionales autónomos deben existir y con qué características de control ciudadano y de actuación; las relaciones sociedad civil-clase política para potenciar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa; la revisión de los derechos fundamentales y sus adecuadas garantías jurídicas, sobre todo en el caso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; entre otros asuntos olvidados de la agenda nacional que no

---

<sup>16</sup> Muchos sectores son críticos con el voto de los mexicanos en el extranjero. Una muestra de ello es el estudio de hace algunos años de Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

<sup>17</sup> Existen otros que deben ser deliberados públicamente como la necesidad de incorporación plena del voto electrónico. Loza, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, FLACSO-TEPJE, 2011.

se consideran parte de las reformas necesarias e impostergables. México requiere una visión integral, estructural, de sus mecanismos electorales, políticos y constitucionales —reglas de acceso, ejercicio y control del poder—. La clase política, otra vez, no está a la altura de sus circunstancias históricas.

#### IV. CONCLUSIONES

Creo que debemos preguntarnos si seriamente podemos reducir la democracia a lo electoral, es decir, a las reglas de quién decide y de cómo se decide: cómo se toman las decisiones colectivas.<sup>18</sup> Es evidente que, de entrada, tendríamos diferencias entre nosotros.

La discusión sobre las reglas de quién decide implicaría cuestionarnos, por ejemplo, si en una democracia también deciden los niños, los locos o los extranjeros, recordando que hasta hace muy poco tiempo las mujeres no tenían derecho a decidir. En cuanto al sufragio, tendríamos probablemente diferencias fuertes sobre hasta dónde los factores de residencia de los ciudadanos pueden excluir el derecho al voto activo o pasivo. Por otra parte, en el mundo globalizado de hoy en día también sería importante preguntarnos si podemos votar en las elecciones de gobiernos que condicionan la vida de millones de seres humanos: la determinación de quién será presidente de Estados Unidos afecta no sólo a los norteamericanos, sino a millones de personas en el orbe entero.

Además, la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política, sino también una social, que mira —o debe mirar— por el bienestar de las personas, que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del capital social, pues no podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados.<sup>19</sup> La ciudadanía tiene también una dimensión económica, es decir, los ciudadanos deben, junto con sus conciudadanos, decidir qué se produce, cómo y para qué.

Por tanto, el tema de quién decide no es sencillo, como tampoco lo es contestar a la pregunta de quién constituye al pueblo, dado que podríamos inquirir si el pueblo está constituido por las generaciones futuras.

En cuanto a las reglas de cómo se decide, también aquí habría una discusión. ¿Puede decidir una elite nacional o transnacional sin escuchar a

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459-460.

<sup>19</sup> Cortina, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003, p. 418.

los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a quienes sean ciudadanos —más allá de los momentos electorales—, sin la deliberación y transparencia necesarias? Aquí, como en la pregunta de quién decide, habría que decir que hay de procedimientos a procedimientos: algunos más abiertos, más transparentes, más deliberativos, más participativos que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de Estado federal son iguales y dan lo mismo en términos del nivel y la calidad de la democracia.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no implica sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos; seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. La posición minimalista de Joseph A. Schumpeter, como lo ha demostrado Larry Diamond,<sup>20</sup> conlleva a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático; para ello, es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil. En otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia, como el *Rule of Law*, la división de poderes, la rendición de cuentas y, en general, las condiciones o elementos institucionales del ejercicio y del control del poder, forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de derecho, hacen imposible que hablemos de una democracia.<sup>21</sup>

Para cualquier sociedad, pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista es empobrecedor. La democracia es, sobre todo, un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.

La democracia mexicana y el Estado constitucional y democrático de derecho no se pueden construir exclusivamente con reformas electorales. Otras reformas políticas, económicas, sociales y mediáticas son necesarias para lograrlo. En otro trabajo propuse diversas reformas institucionales para

---

<sup>20</sup> Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

<sup>21</sup> Przeworski, Adam, "Minimalist Conception of Democracy: a Defense", en Shapiro, Ian y Hacker-Cordón, Casiano (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

atender ese propósito<sup>22</sup> y definir un diseño de Estado diferente al actual, el que resumí en diez puntos que ahora enuncio: 1) limitación y sujeción a derecho de los poderes fácticos; 2) un nuevo entendimiento de los derechos fundamentales que integre un catálogo amplio de derechos y cuente con garantías plenas para su realización; 3) la democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de todas las instituciones del Estado; 4) la garantía plena de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales; 5) mecanismos de cumplimiento efectivo de los principios constitucionales mediante un nuevo derecho procesal constitucional, pensado para dotar a los ciudadanos de legitimidad procesal; 6) el establecimiento de mecanismos anticorrupción que impidan la impunidad que prevalece en el país y sancionen a las autoridades y particulares que participen en conductas corruptas; 7) la inclusión, en los tres niveles de gobierno, del mayor número de medios de democracia participativa y deliberativa; 8) la recuperación del patrimonio de la nación —sus recursos naturales— y de su explotación por el Estado; 9) la defensa de la soberanía nacional; y 10) cambios al modelo económico neoliberal para poner la economía al servicio de las mayorías.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La construcción del Estado constitucional en México”, en MOLINA PIÑEIRO, Luis J. *et al.* (coords.), *¿Constitucionalizar democratiza?*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2011.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

<sup>22</sup> Cárdenas, Jaime, “La construcción del Estado Constitucional en México”, en Molina Piñeiro, Luis J. *et al.* (coords.), *¿Constitucionalizar democratiza?*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2011, pp. 82-105.

- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.
- CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- CORTINA, Adela, “Claves para un desarrollo de la democracia”, en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Editorial Sistema, 2003.
- DIAMOND, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- 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*, núm. 6012-XI, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Anexo XI, 28 de abril de 2022, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf>.
- LINZ, Juan J., “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (comps.), *La crisis del presidencialismo. I. Perspectivas comparativas*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 1997.
- LOZA, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, FLACSO-TEPJE, 2011.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- PINELLI, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott, Antonio Milani, Cedam, 1984.
- PRZEWORSKI, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en SHAPIRO, Ian y HACKER-CORDÓN, Casiano (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- SHUGART SOBERG, Matthew, “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, Washington, June, 1995.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- TELLO, Carlos e IBARRA, Jorge, *La revolución de los ricos*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2012.
- VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993.

## CAPÍTULO SEXTO

# ELECCIÓN POPULAR DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA CORTE: EL CAMINO IDEAL PARA LA CAPTURA DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Guadalupe SALMORÁN VILLAR\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El nombramiento del INE y los sistemas de designación antes vigentes del Tribunal Electoral y la Corte.* III. *Del Plan A al Plan C: una breve recapitulación.* IV. *Elección popular del Pleno de la Corte y de las Salas del Tribunal Electoral: una senda peligrosa.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN

El 5 de febrero de 2024, en la recta final de su gobierno, el entonces presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) presentó al Congreso de la Unión una amplia batería de reformas constitucionales de gran envergadura que han supuesto una transformación radical tanto del sistema electoral como del sistema judicial de México, pero también un grave retroceso democrático y constitucional. Entre otras cuestiones, el paquete de reformas promovido por el expresidente, conocido de manera coloquial como “Plan C”, planteaba inicialmente elegir por voto popular a quienes integran el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), las magistraturas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las ministraturas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los miembros del Tribunal de Disciplina<sup>1</sup> y los jueces de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito de todo el país.

---

\* Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5580-6509>.

<sup>1</sup> Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del

Originalmente, la iniciativa presidencial buscaba suprimir al INE, con el fin de crear el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC)<sup>2</sup> y elegir por voto popular a quienes integran el órgano superior de dirección del árbitro electoral nacional: el Consejo General. De acuerdo con el expresidente López Obrador, dicho sistema “busca[ba] reivindicar a la ciudadanía como fuente de poder y representación”, con la finalidad de evitar que sus integrantes dejen de ser nombrados por “cuotas partidistas” y “cooptados por los grupos de poder”.<sup>3</sup> Sin embargo, el proyecto era completamente omiso respecto de cuál sería la autoridad encargada de llevar a cabo el proceso de postulación de las candidaturas a consejero o consejera electoral, ni cómo se realizaría dicha elección. No se precisó, por ejemplo, como preveía el Plan A, si se retomaría el absurdo de que fuese el propio INEC el órgano encargado de organizar y ejecutar el proceso de elección y renovación de sus propios integrantes. Por fortuna, la idea de recurrir al método electivo para decidir la conformación del árbitro electoral nacional fue abandonada al momento de procesar el proyecto de reforma en sede legislativa (al menos por ahora). Por el momento, una cosa es cierta: el Consejo General del INE encabeza la organización y ejecución de la fase propiamente administrativa de los comicios judiciales.

De forma similar a lo aducido para el INE, el proyecto del Ejecutivo señalaba que la elección por voto popular del Poder Judicial federal, que incluye, por supuesto, a la SCJN y al TEPJF, permitiría la participación de la ciudadanía en la elección de tales autoridades a fin de alcanzar tres objetivos fundamentales: primero, fortalecer la legitimidad de las personas juzgadas al cerrar “la brecha sistémica que se había creado entre el poder y la sociedad, y restituyendo la confianza en las instituciones y funcionarios judiciales”;<sup>4</sup> segundo, asegurar que las personas juzgadas “sean res-

---

Poder Judicial, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, Año XXVII, Número 6457-15, LXV Legislatura, Anexo 15, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>.

<sup>2</sup> Es importante resaltar que, de haberse aprobado la iniciativa presidencial en sus términos, tras la desaparición de los OPLE, el INEC se hubiera convertido en la única autoridad electoral administrativa del país, encargada de organizar todos y cada uno de los procesos electivos y participativos que se celebren a lo largo y ancho de todo territorio nacional.

<sup>3</sup> 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, Año XXVII, Número 6457-11, LXV Legislatura, Anexo 11, lunes 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf>.

<sup>4</sup> Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

ponsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad”;<sup>5</sup> y tercero, “democratizar el sistema de justicia”,<sup>6</sup> ya que al someter a sus integrantes al voto popular, “se garantiza que representen adecuadamente las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana”.<sup>7</sup>

Por sorprendente que parezca, la iniciativa configuró un único sistema de elección para todas las autoridades antes mencionadas, sin tener en cuenta la naturaleza ni las funciones específicas que cada una desempeña. Antes de adentrarme en su análisis, quisiera resaltar que éste es uno de los principales defectos y consecuencias más perniciosas de la reforma judicial; comprender en un mismo modelo, de manera uniforme y sin diferenciaciones, a la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y demás instancias del Poder Judicial de la Federación (PJF), a pesar de tratarse de distintos órganos estatales con competencias también diversas. La perplejidad se agranda si consideramos que, de conformidad con la enmienda constitucional, las entidades federativas deberán replicar este método electivo para la conformación de los poderes judiciales locales, ajustándose a los lineamientos señalados en la Constitución federal.<sup>8</sup>

Por tanto, para no caer en el engaño que intenta homogeneizar estas instituciones como si fueran un bloque con las mismas tareas y potestades, resulta más apropiado hacer una reflexión diferenciada sobre cada una de ellas. Atendiendo justamente a esta sugerencia, y a pesar de los amplios alcances de la reforma, en estas páginas centraré la atención en el TEPJF y la SCJN, por su trascendencia en materia electoral.

A diferencia de la retórica presidencial, en este trabajo argumento que la elección popular de jueces, incluidas las Salas del TEPJF y el Pleno de la SCJN, no empoderará a la ciudadanía ni democratizará el sistema de justicia. Al contrario, legalizará una operación autoritaria que socavará de forma grave la imparcialidad e independencia que deben caracterizar la actuación de estos órganos del Estado, por tres razones, fundamentalmente: primera, el sistema electivo purgará por completo al actual Consejo General, al PJF y, de paso, a los juzgados locales de las entidades federativas; segunda, facilitará que las magistraturas y los jueces electos queden sometidos a las presiones de los partidos políticos; y tercera, dicho sistema otorgará un con-

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Artículo 116, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

trol preponderante a la Presidencia de la República y a su partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en la nominación de quienes integrarán dichas autoridades.

El presente trabajo está dividido en cuatro apartados. En el primero describo brevemente el mecanismo de nombramiento para integrar el INE, así como los sistemas de designación antes vigentes para conformar las Salas del TEPJF y el Pleno de la SCJN, con la finalidad de resaltar que, en al menos estos dos casos, el Poder Ejecutivo no tenía injerencia alguna en tales designaciones. Si bien, como se ha dicho, finalmente se decidió exceptuar al INE del sistema de elección popular como vía para renovar a sus integrantes, describo de forma sucinta la manera en que se designa al Consejo General en cuanto órgano encargado de la organización del proceso electivo de las personas juzgadoras federales.

En el segundo apartadorecapitulo los antecedentes del Plan C y expongo los aspectos más importantes del procedimiento electivo aprobado en septiembre de 2024 para elegir las Salas del TEPJF y el Pleno de la SCJN y, en el que subrayo algunas de las variaciones más significativas con respecto de la iniciativa formulada por el expresidente AMLO en febrero de ese mismo año.

En el tercer apartado señalo las problemáticas intrínsecas al procedimiento electivo diseñado por el expresidente López Obrador y apunto algunos de sus efectos negativos para los principios de independencia e imparcialidad que deberían caracterizar la labor jurisdiccional del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. Para ilustrar este último punto, aludo de manera concisa a la experiencia de Bolivia. Finalmente, en el apartado de conclusiones, ofrezco algunas reflexiones respecto del porqué ni las personas juzgadoras ni los árbitros electorales deberían ser elegidos por voto popular y advierto sobre la preponderancia que conseguirá el Poder Ejecutivo, y su partido, en la designación del Pleno de la Corte y el Tribunal Electoral.

## II. EL NOMBRAMIENTO DEL INE Y LOS SISTEMAS DE DESIGNACIÓN ANTES VIGENTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA CORTE

Como se ha mencionado anteriormente, el sistema electivo ideado por el presidente López Obrador en el Plan C involucraba a múltiples órganos estatales, con el fin de sustituir no uno, sino varios sistemas de nombramiento vigentes antes de la reforma. Enseguida traigo a la memoria los métodos de designación de las máximas autoridades electorales, administrativas y ju-

risdccionales, así como del Pleno de la SCJN, con la intención de evidenciar que previamente —como en la gran mayoría de los países de América Latina<sup>9</sup>— en México los nombramientos de estos órganos habían sido una responsabilidad compartida, pero diferenciada, por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en su configuración, la Presidencia de la República había tenido un papel más bien acotado, a diferencia de lo que ocurrirá a partir de la implementación de los comicios judiciales.

El INE es la máxima autoridad electoral administrativa y uno de los órganos constitucionales autónomos que quedan en el país, encargado de organizar los procesos electorales —tanto federales como locales— a lo largo y ancho del territorio nacional, incluidos los mecanismos de participación ciudadana y los procesos internos de las dirigencias partidistas, cuando así lo solicitan los propios institutos políticos. Sin embargo, el INE es algo más que el organizador y ejecutor de los comicios: tiene a su cargo la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, la designación —y remoción— de los consejos de los Órganos Públicos Locales (OPLE) y la tramitación de las quejas y denuncias relacionadas con infracciones en materia electoral de su competencia, entre muchas otras atribuciones.

Ahora bien, por si fuera poco, a partir de la reforma judicial aprobada en septiembre de 2024, el organismo electoral nacional está encargado de la ejecución de los comicios judiciales, lo cual engloba una batería muy amplia de responsabilidades adicionales que van desde aprobar el modelo de boleta, la documentación y los materiales electorales hasta emitir los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización, desarrollo y cómputo de dichos comicios; determinar la distribución de los tiempos de radio y televisión de las candidaturas a jueces, y fijar las modalidades y fechas de los foros de debate.<sup>10</sup> Además de efectuar los cómputos de la elección, debe publicar los resultados y entregar las constancias de mayoría a las candidaturas ganadoras.

---

<sup>9</sup> Valdés, Leonardo y Ruiz, José Fabián, “Los órganos encargados de la administración electoral”, en Nohlen, Dieter *et al.*, (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INE-IDEA Internacional, 2019, pp. 414-443; Ríos Figueroa, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en Helmke, Gretchen y Ríos Figueroa, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2010, pp. 1-46, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scn/publicacion/2016-10/TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20EN%20AMÉRICA%20LATINA%2083568\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scn/publicacion/2016-10/TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20EN%20AMÉRICA%20LATINA%2083568_0.pdf).

<sup>10</sup> Consúltese el artículo 501 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

Desde su creación, el proceso de designación del Consejo General ha sido objeto de múltiples modificaciones.<sup>11</sup> La última reforma, en 2014, transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional, denominada Instituto Nacional Electoral, que amplió el tamaño del Consejo General de nueve a once integrantes. Desde 1996, sus miembros son electos por la Cámara de Diputados (mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes). Sin embargo, a partir de 2014 debe constituirse un comité técnico,<sup>12</sup> cuya misión es evaluar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de quienes aspiran a ocupar el cargo, seleccionar a los perfiles mejor evaluados “en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante” y remitirlos a la Cámara Baja. En caso de no alcanzarse la votación requerida o de que no se realicen los nombramientos en el plazo correspondiente, la Constitución federal dispone que el Pleno de la Suprema Corte haga la designación, en una sesión pública, mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.<sup>13</sup> Es importante destacar que, durante una década, y hasta marzo de 2023, este último supuesto no se había aplicado. Fue apenas en ese año cuando, por primera vez en la historia constitucional del país y ante la falta de consensos en la Cámara de Diputados, fueron elegidas por insaculación pública la presidencia del Consejo General del INE, encabezada por Guadalupe Taddei Zavala, y tres consejerías más, con los nombramientos de Rita Bell López Vences, Jorge Montaña Ventura y Arturo Castillo Loza. Pese a estos inconvenientes —que podrían considerarse señales de riesgo de ese esquema de designación—, como se ha dicho, el mecanismo de nombramiento del Consejo General del INE ha quedado intocado con la reforma judicial.

Por otra parte, el TEPJF es la más alta jurisdicción especializada en la materia, a excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan exclusivamente a la SCJN. Con el tiempo, el Tribunal se ha convertido en el último garante de los comicios, pues por medio de él se permite salvaguardar los principios rectores en este ámbito: tanto la ciudadanía como los partidos pueden encauzar sus reclamos e inconformidades, reclamar que

---

<sup>11</sup> Marván Laborde, María y Navarro Luna, Fabiola, “Comentario al Artículo 41”, en AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 159-187.

<sup>12</sup> Éste debe integrarse por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres son nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados; dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y dos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Artículo 41, base 5, apartado A, inciso d, CPEUM.

<sup>13</sup> Artículo 41, párrafo 3, base 5, apartado A, CPEUM.

los actos de las autoridades electorales (federales y estatales) se ajusten a la legalidad y constitucionalidad, así como solicitar la garantía de sus derechos y prerrogativas políticas.<sup>14</sup>

Durante casi tres décadas, de 1996 hasta 2024, las magistraturas de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral fueron nombradas por la Cámara de Senadores (mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes), a propuesta de la SCJN.<sup>15</sup> Al igual que con el INE, durante su vigencia el procedimiento de designación del TEPJF también había dado signos de desgaste; como muestra de ello, podemos mencionar las dos últimas magistraturas vacantes de la Sala Superior, que no fueron nombradas a tiempo por el Senado de la República por voluntad de Morena y sus aliados. A diferencia de lo que sucede con los cargos del INE, en este caso la Constitución no preveía alguna “válvula de escape” que pudiera activarse cuando no se alcanzaran los acuerdos necesarios en sede legislativa.

La SCJN es la máxima autoridad jurisdiccional de control constitucional a nivel nacional, incluido el control de las leyes electorales. Su papel es central para el entramado democrático: además de resolver los conflictos entre los órganos del Estado, es la última instancia encargada de garantizar que la actuación del gobierno y de los poderes representativos se apegue a derecho. Asimismo, está dotada de amplias facultades para dotar de sentido a las leyes y se erige como la última línea de defensa de los derechos humanos en el ámbito nacional.

En contraste con los dos métodos anteriores, durante treinta años, de 1994 a 2024, la composición del Pleno de la SCJN había sido una responsabilidad compartida por la Presidencia de la República y el Senado. El presidente debía someter a consideración del Senado una terna de candidaturas por cada vacante. Previa comparecencia de las personas propuestas, correspondía a la Cámara Alta (por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes) seleccionar a quien fungiría como magistrada o magistrado de la Corte, dentro de un plazo perentorio (de treinta días a partir de la comunicación de la terna). Sin embargo, en caso de que el Sena-

---

<sup>14</sup> La Suprema Corte y el Tribunal Electoral tienen ámbitos competenciales distintos, pero ambos encabezan el esquema de control de constitucionalidad dual que caracteriza al ordenamiento mexicano, dentro del cual cuentan con facultades para estudiar la constitucionalidad de leyes y normas, aunque cada uno puede realizarlo en diferentes momentos y son distintos los sujetos legitimados para hacerlo valer. Véase Espinosa Silis, Arturo y Cruz Vargas, Rafael, “Control de constitucionalidad electoral. Evolución y retos”, en Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del (coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, México, TEPJF, 2021, pp. 53-80, disponible en: <https://www.te.gob.mx/editorial/pdf/2025>.

<sup>15</sup> Artículo 99, CPEUM.

do rechazara dos veces consecutivas las ternas formuladas por el Ejecutivo, este último podía nombrar de manera unilateral a la persona que ocupará el cargo.<sup>16</sup> Un caso paradigmático de ello es lo que sucedió con Lenia Batres Guadarrama. A finales de 2023, tras el rechazo de las dos ternas por parte del Senado, el expresidente AMLO designó de forma directa a Batres Guadarrama, uno de los perfiles incluidos en las dos ternas previamente refuladas. Con ello se actualizó la primera designación por “dedazo” de una ministratura de la Corte, por encima de la voluntad legislativa.

### III. DEL PLAN A AL PLAN C: UNA BREVE RECAPITULACIÓN

#### 1. *El Plan A. Elección por voto popular del INE y del Tribunal Electoral*

Es significativo recordar que, desde 2022, el expresidente López Obrador manifestó su predilección por el método electivo para decidir sobre la conformación de instancias no representativas. En abril de ese año, había impulsado una iniciativa similar, pero para definir la integración, tanto administrativa como jurisdiccional, de las autoridades nacionales electorales. En el marco de ese paquete de reformas, conocido coloquialmente como “Plan A”, el todavía presidente AMLO buscaba desaparecer al INE —como también lo propuso en el Plan C— y sustituirlo por el denominado Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), cuyos integrantes serían votados directamente por el pueblo. Esta fórmula se extendería a la elección de las magistraturas de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Sin embargo, a finales de 2022, el Congreso de la Unión rechazaría dicha propuesta. Ni esa derrota ni la declaratoria de invalidez de su paquete de reformas legales en materia electoral —conocidas con el nombre genérico de Plan B— en sede jurisdiccional<sup>17</sup> quebrantaron la voluntad del mandatario mexicano para transformar el régimen electoral y el sistema de justicia del país.

Por el contrario, la resolución de la Corte Suprema en este asunto es citada frecuentemente con el objeto de explicar el origen de la propuesta de

<sup>16</sup> Artículo 96, CPEUM.

<sup>17</sup> Recordemos que la Suprema Corte invalidó el paquete de reformas electorales, ya que el Congreso de la Unión incurrió en múltiples violaciones graves al procedimiento legislativo. Sobre el contenido y los alcances del Plan B, véase Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64>.

reforma para elegir a las personas juzgadoras por voto popular. Desde esta perspectiva, la implementación del método electivo para renovar la judicatura, tanto a nivel federal como local, no sería más que una revancha política del expresidente en contra de la Suprema Corte por haber dado marcha atrás a algunas de sus políticas y enmiendas legales más importantes. Medio año más tarde, en febrero de 2024, el mandatario López Obrador presentó una nueva y amplia batería de reformas constitucionales, denominada Plan C, que, entre otros aspectos, retoma el sistema electivo, pero con alcances mucho más amplios.

El entonces presidente López Obrador expresó en diversas ocasiones su urgencia por que el sistema electivo fuese autorizado antes de que dejara su encargo, esto es, el 30 de septiembre de 2024. Y lo logró. Dicha propuesta no sólo fue adoptada como promesa de campaña por la ahora presidenta Claudia Sheinbaum, sino que la elección popular de las personas juzgadoras fue aprobada el 15 de septiembre de 2024 por la amplia mayoría conseguida por Morena y sus aliados: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), incluso antes de que la primera mandataria tomara oficialmente posesión de su cargo.<sup>18</sup>

## 2. *El Plan C: magistraturas electorales y ministraturas a las urnas*

Como se adelantaba, la iniciativa del expresidente López Obrador<sup>19</sup> planteaba elegir por voto popular no sólo a las personas que integrarían el Consejo General del INEC y la Sala Superior del Tribunal Electoral, sino también a las magistraturas de las salas regionales de ese órgano jurisdiccional, al Pleno de la Suprema Corte, a los integrantes del nuevo Tribunal de Disciplina Judicial<sup>20</sup> y a las demás personas juzgadoras federales y locales del país.

En principio, podemos decir que, con la implementación del Plan C, el sistema electivo desplazó a los mecanismos de designación a cargo de los

---

<sup>18</sup> Me refiero al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024.

<sup>19</sup> Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

<sup>20</sup> Órgano de naturaleza jurisdiccional integrado por cinco miembros electos por la ciudadanía a nivel nacional, quienes durarán en su encargo seis años, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser elegidos para un nuevo periodo.

poderes públicos —la Suprema Corte, las cámaras del Congreso de la Unión y la Presidencia de la República—, con la intención de ponerlos en manos de la ciudadanía. Sin embargo, en realidad, el método de elección popular no relega, ni mucho menos elimina, la intervención de los órganos estatales en la composición del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. Como veremos a continuación, éstos conservan un papel prevalente en la postulación de las candidaturas que aspiren a alguno de los puestos en juego. En ese proceso, el voto ciudadano es marginal, ya que se limitaría, por así decirlo, a ratificar —o rechazar— las propuestas previamente definidas por la presidencia, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte.

A fin de entenderlo mejor, en las siguientes líneas esbozo los aspectos más importantes del procedimiento electivo para integrar el TEPJF y la SCJN. Aunque, como ya se dijo, la reforma judicial configura un único sistema para ambas jurisdicciones, existen algunas singularidades para cada una que no deben pasarse por alto. Por esa razón, abordaré primero el caso del Tribunal Electoral, para luego referirme a la Suprema Corte.

### *3. Comicios judiciales: los casos de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral*

Hasta ahora, el eje de la reforma ha girado en torno a la elección popular de las personas juzgadoras. Salvo algunas diferencias, la reforma judicial introdujo un sistema análogo para la postulación y elección de las magistraturas electorales y las ministraturas de la Suprema Corte. En términos generales, las discrepancias entre ambos procesos son fundamentalmente tres.

La primera se refiere a la periodicidad de la renovación de cada órgano: las personas que integran el Pleno de la Suprema Corte serán reemplazadas cada doce años, mientras que las magistraturas electorales lo serán cada seis años.

La segunda tiene que ver con las circunscripciones: los comicios del Pleno de la Corte se harán a nivel nacional, al igual que los de la Sala Superior, esto es, en una única circunscripción nacional, en contraste con las salas regionales, cuyas elecciones se llevarán a cabo, como su nombre lo indica, en cinco circunscripciones regionales.

La tercera diferencia apunta al órgano competente para resolver las impugnaciones que se susciten con motivo de los comicios judiciales. La Constitución establece una competencia cruzada entre la Suprema Corte y Tribunal Electoral; a la primera le corresponde conocer de las impugnacio-

nes relativas a las elecciones del segundo, mientras que al TEPJF<sup>21</sup> le toca resolver las que se presenten respecto de los comicios de la SCJN.

Por lo demás, puede decirse que el proceso electivo de ambos órganos jurisdiccionales es prácticamente idéntico.

Como sabemos, con la reforma judicial el tamaño del Pleno de la Suprema Corte se redujo de once a nueve integrantes y la duración de sus encargos se acortó de quince a doce años, a fin de homologarla con el límite temporal de los cargos representativos a nivel federal: diputaciones, senadurías y la Presidencia de la República. Al igual que con el resto de las magistraturas, los comicios para renovar al Pleno de la Corte se celebrarán el primer domingo de junio, de forma concurrente con los otros cargos de elección popular.

En sentido contrario a lo previsto en la iniciativa presidencial, la reforma judicial sí introdujo cambios a la estructura del Tribunal Electoral, pues dispuso la desaparición de la Sala Regional Especializada, en función “de un ejercicio de simplificación administrativa y austeridad”.<sup>22</sup> En contraste con el Pleno de la Corte, que —como se dijo— será renovado cada doce años, los comicios para reemplazar las magistraturas electorales se llevarán a cabo cada seis años.

Como se ha mencionado, para la ejecución de los comicios del Tribunal Electoral se establecen dos modalidades de circunscripción. Al igual que para el Pleno de la SCJN, las elecciones de la Sala Superior se realizarán en una única circunscripción a nivel nacional, mientras que los comicios para las salas regionales se llevarán a cabo por regiones, “en los términos y modalidades que determine la ley electoral”.<sup>23</sup>

Decir que las personas juzgadas serán elegidas por el voto popular directo y secreto de la ciudadanía es un modo simplificado de referirse a lo que constituye, más bien, un proceso complejo, compuesto por varias etapas, que involucra a diversos actores políticos, además de la ciudadanía, la cual definirá con su voto la conformación de los cargos jurisdiccionales en juego.

---

<sup>21</sup> Conviene subrayar que, de acuerdo con la iniciativa de reforma presidencial, el Tribunal Electoral se erigirá como la última instancia para resolver, de forma definitiva e inatacable, las impugnaciones no sólo de los comicios de la Suprema Corte, sino también de las que resulten de las elecciones a magistraturas de Circuito, juezas y jueces de Distrito y magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial.

<sup>22</sup> Cámara de Diputados. LXV Legislatura, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la 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 de reforma del Poder Judicial, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto de 2024, p. 168.

<sup>23</sup> Artículo 99, CPEUM.

Conforme a la Constitución, los comicios judiciales deben iniciar en los primeros siete días del mes de septiembre del año anterior a la elección de que se trate, con la *etapa de preparación de la elección federal* que está a cargo del INE. Durante ese mes, el Senado de la República tiene la obligación de emitir la *convocatoria* respectiva, la cual debe contener las etapas del procedimiento, las fechas, los plazos improrrogables y los cargos a elegir.

De acuerdo con lo que establezca la convocatoria, comienza la *etapa de postulaciones*, la cual no está abierta a toda la ciudadanía, pues, para aspirar a un cargo jurisdiccional, es necesario contar con el respaldo y el filtro políticos de los poderes públicos que intervienen en el proceso. Tanto para la Suprema Corte como para Tribunal Electoral, corresponde al presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la propia Suprema Corte seleccionar las candidaturas que buscarán ganarse el favor del voto ciudadano.

A diferencia del proyecto del Ejecutivo, en sede legislativa se redujo notablemente el número de candidaturas que los poderes públicos pueden proponer (de treinta a nueve candidaturas en total).<sup>24</sup> Para el Pleno de la Corte y las magistraturas electorales, la postulación de las candidaturas quedó distribuida de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo postula hasta tres candidaturas por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República; el Poder Legislativo postula hasta tres personas: una por la Cámara de Diputados y dos por el Senado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; y el Poder Judicial, por conducto del Pleno de la SCJN, postula hasta tres candidaturas por mayoría de seis votos.<sup>25</sup>

Lo anterior no quiere decir necesariamente que cada órgano tendrá sus propias candidaturas, porque la Constitución permite que las personas aspirantes sean “postuladas simultáneamente por uno o varios Poderes de la Unión, siempre que aspiren al mismo cargo”.<sup>26</sup> Además, es importante destacar que, en caso de que los Poderes no remitan sus postulaciones en el plazo establecido en la convocatoria —ya sea porque no se logren alcanzar las mayorías necesarias para integrarlas o por cualquier otra causa—, no podrán hacerlo posteriormente.

---

<sup>24</sup> Recordemos que la iniciativa presidencial planteaba que, para la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, los poderes públicos podían proponer “de manera paritaria” hasta un máximo de treinta candidaturas, las cuales debían repartirse de la siguiente forma: el Poder Ejecutivo postularía hasta diez; el Poder Legislativo, hasta cinco personas por cada Cámara, y el Pleno de la Suprema Corte, hasta diez candidaturas.

<sup>25</sup> Estas mismas reglas aplican para el Tribunal de Disciplina Judicial.

<sup>26</sup> Artículo 96.III, segundo párrafo, CPEUM. Esta posibilidad no estaba contemplada en la iniciativa del expresidente López Obrador.

Como se adelantaba, una de las modificaciones más significativas que realizó el Congreso de la Unión a la propuesta presidencial fue la introducción de algunos principios que deberán regir los comicios judiciales. La carta magna dicta que los Poderes de la Unión “establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas interesadas”.<sup>27</sup>

De acuerdo con lo expuesto, no cualquier ciudadano puede postularse en los comicios judiciales, sólo aquellos que acrediten las exigencias constitucionales y legales. Pero entonces, *¿quiénes pueden aspirar a un cargo judicial?* De acuerdo con la Constitución federal, además de los requisitos obligatorios para cada cargo, las personas aspirantes deben presentar “un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo” (artículo 96, fracción II, inciso a). Los perfiles mejor evaluados serán aquellos que “cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”.<sup>28</sup>

En contraste con la iniciativa del expresidente López Obrador, la cual proponía simplemente que fuese el propio Senado el encargado de verificar los requisitos de elegibilidad, en la reforma judicial se dispuso que para procesar las inscripciones y preseleccionar las candidaturas, cada Poder de la Unión —la Presidencia de la República, el Congreso y la Suprema Corte— debe integrar un comité de evaluación conformado por “cinco personas reconocidas en la actividad jurídica”.<sup>29</sup> Las labores de los comités son fundamentales, pues son los órganos que reciben los expedientes de las personas aspirantes y evalúan el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales. Ahora bien, una vez que los comités publican las listas de las personas elegibles, proceden a calificar su idoneidad para desempeñar el cargo. Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes electorales definen qué debe entenderse por “idoneidad” ni cómo se debe probar este criterio. Más aún, cada comité puede definir libremente “la metodología de evaluación de idoneidad de las personas aspirantes para el desempeño de los cargos de elección que correspondan por cada cargo y materia de especialización”.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Artículo 96.II, inciso a, CPEUM.

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Con base en el artículo 500, párrafo tercero, inciso d, de la LEGIPE.

Una vez hecho lo anterior, tratándose de las ministraturas y magistraturas electorales, los comités de evaluación deben integrar “un listado de las diez personas mejor evaluadas”.<sup>31</sup> Pero, posteriormente, deben “depurar dicho listado mediante insaculación pública para ajustarlo al número de postulaciones para cada cargo, observando la paridad de género”.<sup>32</sup> Cuando los listados han sido ajustados, los comités deben remitirlos a cada poder para su *aprobación* y envío al Senado.

El Senado recibirá las postulaciones y las remitirá al INE a más tardar el 12 de febrero del año de la elección que corresponda a efecto de que organice el proceso electivo. En realidad, el organismo electoral nacional hace más que encargarse de la ejecución de los comicios judiciales, pues debe aprobar el modelo de boleta, la documentación y los materiales electorales, así como emitir los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización, desarrollo y cómputo de dichas elecciones; determinar la distribución de los tiempos de radio y televisión de las candidaturas, y fijar las modalidades y fechas de los foros de debate, entre otras tantas funciones.<sup>33</sup>

Durante las campañas judiciales,<sup>34</sup> las candidaturas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, con el fin de que expongan sus propuestas y programas de trabajo.<sup>35</sup> Además, podrán participar en foros de debate organizados por el INE o en aquellos “brindados gratuitamente por el sector público, privado o social en condiciones de equidad”.<sup>36</sup>

Para todos los cargos judiciales se prohíbe el financiamiento público o privado, así como la contratación, por sí o por interpósita persona —física o moral—, de espacios en radio y televisión para promocionar las candidaturas. Además, está vetado que los partidos políticos y las personas servidoras públicas realicen “actos de proselitismo” y “posicionarse a favor o en contra de candidatura alguna”.<sup>37</sup>

Una vez concluido el periodo de campañas, se realiza *la jornada electoral* programada —como ya se dijo—, el primer domingo de junio del año co-

---

<sup>31</sup> Artículo 96.II, inciso a, CPEUM.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Consúltese el artículo 501 de la LEGIPE.

<sup>34</sup> De acuerdo con la Constitución federal, las campañas judiciales durarán sesenta días y en ningún caso habrá etapa de campaña (artículo 96).

<sup>35</sup> Artículo 96.II, inciso a, CPEUM. Nótese que el proyecto del expresidente López Obrador reservaba este derecho exclusivamente a las candidaturas de la SCJN, las magistraturas de la Sala Superior del TEPJF (no excluidas las salas regionales) y los integrantes del Tribunal de Disciplina Judicial. La reforma judicial extendió este derecho a todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

respondiente. La integración de los órganos jurisdiccionales será decidida mediante sufragio universal, por mayoría simple, en una sola jornada electoral. La Constitución no exige un mínimo de votos válidos para que los resultados de las elecciones judiciales sean efectivos.

Al terminar la votación, el INE debe efectuar *los cómputos de la elección*, publicar los resultados y entregar las constancias de mayoría “a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre hombres y mujeres”. Además, corresponde al INE *declarar la validez de la elección* y enviar sus resultados a la Sala Superior del TEPJF o al Pleno de la SCJN, en el caso de las magistraturas electorales.<sup>38</sup>

Como se adelantaba, para evitar que tanto el Tribunal Electoral como la Suprema Corte sean jueces y partes respecto de la elección de sus propios integrantes, la Constitución prevé una competencia cruzada para resolver las impugnaciones que se susciten con motivo de los comicios judiciales.<sup>39</sup> En cualquier caso, los asuntos deberán ser resueltos antes de que el Senado instale el primer periodo de sesiones (esto es, el primero de septiembre del año en que se realice la elección), cuando las personas electas tomarán protesta de sus cargos.

#### IV. ELECCIÓN POPULAR DEL PLENO DE LA CORTE Y DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL: UNA SENDA PELIGROSA

El proceso de elección del Pleno de la Suprema Corte y de las Salas del Tribunal Electoral, formulado en el Plan C, traerá consigo diversos problemas que impactarán profundamente los sistemas electorales y de justicia mexicanos. En primer lugar, quisiera subrayar que, en el sistema electivo ideado por el Ejecutivo, *el peso del voto ciudadano es marginal, mientras que la selección de las candidaturas queda a completa discreción de los poderes públicos*. Dada la composición actual del Congreso, dominado por Morena y sus aliados minoritarios, está claro que sólo quienes cuenten con el respaldo del oficialismo, es decir, con el apoyo de las fuerzas políticas alineadas con el gobierno, tendrán posibilidades reales de acceder al cargo. Lo anterior permite suponer que las personas postuladas por los poderes Ejecutivo y Legislativo tendrán un alto grado de vinculación partidista. Pero, además, es probable que, una vez en funciones,

<sup>38</sup> Artículo 96, IV, CPEUM.

<sup>39</sup> En contraste, la iniciativa presidencial contemplaba que, además de resolver las impugnaciones, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral fuesen los encargados de calificar el proceso electoral y declarar los resultados de los comicios respectivos. Como se ha mencionado, con la reforma judicial finalmente aprobada, estas dos funciones fueron atribuidas al INE.

las autoridades jurisdiccionales electas busquen agradar con sus decisiones a las fuerzas políticas mayoritarias que las postularon, en aras de asegurar su permanencia en el puesto. Y, peor aún, es presumible que las personas juzgadoras queden a merced de las presiones políticas del oficialismo, no ya sólo *de facto*, sino por vía de las reglas, esto es, del derecho que configura el sistema electivo.

En segundo lugar, la reforma dispone que cada órgano —el Ejecutivo, el Legislativo y la Suprema Corte— postule de manera paritaria las candidaturas que serán sometidas al voto de la ciudadanía. Sin embargo, como ya se dijo, en caso de que aquéllos no envíen su listado de postulaciones en la fecha señalada, no podrán hacerlo posteriormente. Esta regla no es trivial, ya que, en principio, coloca en desventaja al Congreso y al Pleno de la Corte. Las propuestas de candidaturas, en ambos casos, deberán ser el resultado de holgados consensos respaldados por mayorías calificadas, en contraste con la Presidencia de la República, que, al ser un cargo unipersonal, sólo requiere la voluntad de su titular. En un contexto como el actual, en el que el Congreso está dominado mayoritariamente por las fuerzas políticas oficialistas, dicha regla podría no suscitar ninguna dificultad para que los legisladores envíen sus propuestas. Sin embargo, en contextos de gobiernos divididos, *ante la demora o falta de acuerdos en el Congreso y el Pleno de la Corte, es posible que veamos postulaciones definidas exclusivamente por quien ocupe la Presidencia.*

En tercer lugar, *la reforma no sólo politizará los nombramientos de quienes resulten electos, también lo hará con el Senado y la Suprema Corte en su papel de órganos estatales partícipes del proceso de preselección y de la validez de los resultados, respectivamente. No se pierda de vista que, en dirección opuesta a lo que ha sido el devenir histórico del sistema electoral mexicano, la reforma reasignará funciones político-electorales a ambos órganos:*<sup>40</sup> al Senado le corresponderá emitir la convocatoria de los comicios judiciales, recibir las candidaturas aprobadas por los poderes estatales y remitirlas al INE;<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Recordemos que el Senado, desde la eliminación de la autocalificación de los comicios de sus propios integrantes en 1993, ha perdido cualquier potestad en materia electoral. Un proceso similar ha ocurrido con la SCJN. Más allá de su competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad de las leyes electorales, desde que en 1986 se suprimió el recurso de reclamación que tenía a su cargo y tras la creación del Tribunal Electoral como máxima autoridad en la materia, el Pleno de la Suprema Corte ha quedado sin facultades sobre el desarrollo de los procesos electorales. Sobre esta cuestión, véase Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

<sup>41</sup> El proyecto de reforma del expresidente López Obrador, en cambio, facultaba al Senado para, además de verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes, “hacer la suma” de los cómputos finales de las elecciones judiciales. Asimismo,

mientras que la Suprema Corte se encargará de resolver las impugnaciones que se susciten con motivo de los comicios judiciales, una tarea que hasta ahora había sido competencia exclusiva de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral: el TEPJF.

En cuarto lugar, como se ha apuntado, la reforma propone que los comicios judiciales para renovar al Pleno de la Suprema Corte y las Salas del Tribunal Electoral se celebren el mismo día que se votan otros cargos de elección popular. No obstante, la realización simultánea de estos ejercicios conllevará importantes dificultades logísticas, operativas y presupuestales, respecto de las cuales el proyecto de reforma carece de todo diagnóstico. En abierta contradicción con la retórica de austeridad que ha caracterizado al gobierno de López Obrador, la elección de las personas juzgadoras por medio de las urnas supondrá un gasto millonario para el erario público. Sin embargo, lo que menos se ha discutido hasta ahora es la viabilidad y los costos asociados a la implementación de estas elecciones.

No importa que la iniciativa señale que los comicios judiciales prescindirán por completo de financiamiento, tanto público como privado: *la idea de que quienes aspiren a un cargo jurisdiccional puedan hacer campaña, pero sin gastar un centavo, no es más que una entelequia*. Es verdaderamente cándido imaginar que estas personas costearán individualmente, y de sus propios bolsillos, sus campañas electorales.

Suponiendo que podamos acordar sensatamente cuáles podrían ser las promesas y ofertas políticas de las personas candidatas a un cargo jurisdiccional, resulta igualmente ingenuo suponer que los medios de comunicación ofrecerán sus infraestructuras y espacios en radio y televisión como una concesión graciosa, sin pretender contraprestación alguna por el servicio prestado. Es innegable que estas “reglas de competencia” abrirán la puerta a la influencia del dinero privado, e incluso ilegal, en los comicios judiciales.

Además de estos inconvenientes, la reforma supone otro tipo de problemas jurídicos de gran calado. Contrariamente a lo sostenido por la retórica presidencial, la elección popular de jueces no es una vía idónea para “democratizar al Poder Judicial”. *El sistema electivo propuesto se configura, antes bien, como una ruta para dotar de juridicidad a una operación doblemente autoritaria*: por un lado, purgar por completo el Poder Judicial y, por el otro, despejar el camino para la colocación de perfiles según las preferencias y los lazos con el partido en el gobierno.

---

contemplaba que la Suprema Corte y el Tribunal Electoral fueran los encargados de calificar el proceso electoral y declarar los resultados de los comicios respectivos, dos funciones que, como sabemos, finalmente fueron atribuidas al INE.

Téngase en cuenta que, en principio, una de las consecuencias inmediatas de la reforma será la remoción de quienes integran el Pleno de la Suprema Corte y las salas regionales, pero no de quienes ocupan un lugar en la Sala Superior del Tribunal Electoral,<sup>42</sup> en la fecha que “tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria” convocada para 2025.<sup>43</sup> Sin embargo, la destitución anticipada de las personas juzgadoras vulnerará una de las garantías elementales que aseguran la independencia judicial: la inamovilidad en el cargo. Esta garantía establece que la destitución de las personas juzgadoras debe basarse únicamente en los supuestos legalmente preestablecidos, tales como el cumplimiento del plazo para ejercer el cargo, la llegada a la edad de jubilación, la comprobación de faltas disciplinarias graves o la demostración de incompetencia en el desempeño de sus funciones.<sup>44</sup>

Además de sus efectos inminentes, la reforma socavará el principio de imparcialidad sobre el que se cimienta la labor jurisdiccional. Un sistema

---

<sup>42</sup> Recordemos que el Congreso de la Unión y las asambleas legislativas subnacionales decidieron prorrogar el mandato de las cinco magistraturas de la Sala Superior en funciones y, con ello, exceptuarla de ser reemplazada en los comicios extraordinarios 2024-2025. La renovación de dichas plazas se realizará hasta las elecciones programadas para 2027. Por insólito que parezca, ésta no es la primera vez que los legisladores amplían los mandatos de los jueces electorales más allá de lo que establece la propia Constitución. Como es sabido, en 2016, el Senado extendió la duración de los encargos de cuatro magistrados de la Sala Superior que recientemente había nombrado, a saber, los casos de José Luis Vargas Valdez e Indalfer Infante Gonzales (de tres a siete años), y Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón (de seis a ocho años). Dicha decisión fue avalada por la propia SCJN un año más tarde. Sobre este punto, consúltese a Mejía Garza, Raúl Manuel y Rojas Zamudio, Laura Patricia, “El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016”, en Garza Onofre, Juan Jesús y Martín Reyes, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021, pp. 1-22. El dictamen aclara que las magistraturas electorales cuyos mandatos se amplíen a 2027 no podrán ser elegibles para un nuevo periodo *en el mismo cargo* en la elección federal que se celebre ese año. Quizá el único punto rescatable de la reforma judicial sea la prohibición de que las exmagistraturas electorales puedan aspirar a ser ministro o ministra. Para profundizar en la importancia de impedir que las magistraturas electorales utilicen sus cargos como trampolín político para aspirar a una ministratura, consúltese a Hernández Macías, Juan Luis, “De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte. Una prohibición impostergable”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y Garza Onofre, Juan Jesús (coords.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022, pp. 71-97.

<sup>43</sup> Tercero y Cuarto transitorios del Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

<sup>44</sup> Comisión de Venecia, Informe sobre la Independencia del Poder Judicial. Parte I: La Independencia de los Jueces, (CDL-AD (2010)004), Estrasburgo, 16 de marzo de 2010.

electoral como el que propone el presidente, que obliga a las juezas y jueces a competir por sus puestos en la misma arena que los gobiernos y los órganos de representación popular, está diseñado precisamente para recoger los humores del electorado; por lo tanto, los jueces que resulten electos por este sistema, antes que resolver sus asuntos con base en la estricta aplicación de la ley, quedarán sujetos tanto a las preferencias y opiniones del electorado como a las demandas de las fuerzas políticas que respaldaron sus candidaturas. El sistema electivo no sólo permitirá que las personas juzgadoras puedan ser influenciadas por la política, sino que las subordinará a ella. Para ilustrar este punto, recurrir a la experiencia comparada puede ser un ejercicio provechoso.

### 1. *Pero ¿qué hay de Bolivia?*

No existe en América Latina ningún caso en el que la institución especializada en organizar y ejecutar las elecciones a nivel nacional sea, a su vez, elegida mediante sufragio universal. Algo similar sucede con las instancias jurisdiccionales. Una rápida revisión de la literatura deja ver que, en realidad, elegir por voto popular a quienes integran los máximos tribunales carece de respaldo empírico. En varios países de la región, como Argentina, Colombia y Perú, por ejemplo, este método es empleado para ciertos cargos judiciales a nivel local.<sup>45</sup> Lo mismo ocurre en Estados Unidos, donde varias entidades federativas utilizan el voto popular para definir la composición de ciertas jurisdicciones de primera instancia y tribunales supremos; pero, a nivel federal, ni uno solo de los jueces —desde los de distrito hasta la Suprema Corte— es electo por sufragio universal.<sup>46</sup> En ningún país del mundo las altas cortes de justicia son nombradas por elección directa del pueblo, salvo en Bolivia.

Como sabemos, solamente el país andino ha optado por el sufragio universal como mecanismo para decidir respecto de la integración de algunas de sus máximas autoridades jurisdiccionales. En contraste con el caso mexicano, en el que el sistema electivo se ha adoptado como un mecanismo masivo de renovación de las personas juzgadoras federales y locales, en Bolivia

---

<sup>45</sup> Alfaro Telpalo, Raúl y Coello Cetina Rafael, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito. (Análisis de Derecho Comparado y Propuesta de Reforma Legislativa)*, México, Tirant lo Blanch, 2015.

<sup>46</sup> Garza Ramos, Javier, “Lo que Sheinbaum llamó sobre los jueces de Estados Unidos”, *El País*, 23 de agosto 2024, disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-08-24/lo-que-sheinbaum-callo-sobre-los-jueces-de-estados-unidos.html>.

dicho sistema se emplea exclusivamente para definir la integración de las cuatro máximas autoridades jurisdiccionales de justicia del país: el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura.

A diferencia de lo que sucede en México, en Bolivia corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa preseleccionar los perfiles que serán sometidos a consideración de la ciudadanía. Y, por paradójico que parezca, las personas que aspiran a ocupar el cargo tienen prohibido hacer campaña electoral a favor de sí mismas. De hecho, la Constitución boliviana veta cualquier forma de proselitismo durante los comicios judiciales. Pero éstas no son las únicas diferencias; contrariamente a la experiencia mexicana, en Bolivia el Tribunal Supremo Electoral —responsable de organizar, ejecutar y proclamar los resultados de los comicios— está excluido del método electivo. La razón es manifiesta: dicha instancia —lo mismo que en México— está encargada, entre otras tareas, de arbitrar las disputas políticas durante los procesos electorales. A pesar de que el caso boliviano es mencionado en la exposición de motivos de la propuesta presidencial como un ejemplo “destacable” en el contexto latinoamericano, cualquier persona que examine someramente dicha experiencia se dará cuenta de que, desde su introducción en 2009, las elecciones judiciales han sido un rotundo desastre.<sup>47</sup>

Al igual que en México, en Bolivia se le atribuyeron múltiples virtudes al modelo de elección popular de jueces, entre las cuales destacaban eliminar las cuotas partidistas en el nombramiento de las personas juzgadoras, reforzar la independencia del Poder Judicial frente a los intereses de parte y recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el sistema de justicia. No obstante, como cabría esperar, el método electivo no ha logrado paliar los grandes males que aquejan al sistema de justicia boliviano. Ni puede hacerlo. Es indispensable reconocer que no hay evidencia empírica alguna que sugiera una conexión entre la legitimidad por vía electoral de los jueces y todos esos nobles propósitos que se le adjudican.

---

<sup>47</sup> Los resultados negativos para el sistema de justicia boliviano han sido ampliamente documentados. Al respecto, me limito a remitir a Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Bolivia, Fundación para el Debido Proceso, 2014; Pásara, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, D. C., Fundación para el Debido Proceso, 2018; Driscoll, Amanda y Nelson, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y gobierno*, vol. 26, núm. 1, 2019, pp. 41-64; y Molina, Fernando, “Bolivia, arrepentida de la elección por voto de los magistrados del Poder Judicial”, *El País*, 26 de mayo de 2023, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-05-27/bolivia-arrepentida-de-la-eleccion-por-voto-de-los-magistrados-del-poder-judicial.html>.

Más allá de las singularidades y expectativas alrededor de este sistema, lo que me interesa subrayar aquí es que la elección por voto popular no garantiza la selección de los perfiles más idóneos para la función judicial. Este método, por su propia naturaleza, privilegia las afinidades políticas e ideologías sobre la integridad moral, la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para ejercer el cargo. Además, como demuestra la experiencia boliviana, el método electivo, lejos de asegurar la independencia de las personas juzgadoras —esto es, que no estén sujetas a influencias políticas ni a coerciones de otros poderes o grupos de interés—, las somete a presiones políticas, las deja fuertemente comprometidas con quienes respaldan sus candidaturas y las convierte en un componente más en la lucha por el poder. Esto es especialmente cierto en aquellos contextos, como el que se prevé en México durante los próximos seis años, donde las fuerzas políticas del oficialismo cuentan con una holgada mayoría que les permite seleccionar de manera unilateral, y sin la participación de las minorías políticas, a las personas que buscarán ganarse el favor de la ciudadanía para acceder a un puesto jurisdiccional. Eso fue justo lo que pasó en Bolivia. En los dos comicios judiciales celebrados en 2011 y 2017, el Movimiento al Socialismo (MAS), el partido del entonces presidente Evo Morales, ejerció un control exclusivo sobre el proceso de nominación de las candidaturas a los puestos jurisdiccionales. La implementación del sistema electivo en el país andino, más que dotar de mayor credibilidad a la labor jurisdiccional, ha intensificado los cuestionamientos sobre la falta de independencia e imparcialidad de los jueces, que se han incrementado gravemente en los últimos años.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Éste no es el espacio para extenderme en las recientes vicisitudes de la política boliviana. Sin embargo, uno de los ejemplos más clamorosos de la falta de independencia e imparcialidad se encuentra en el Tribunal Constitucional de Bolivia, que, cinco días antes de las elecciones generales de 2017, declaró inaplicables las restricciones constitucionales a la reelección presidencial y a los demás cargos de elección popular, con el fin de habilitar al entonces presidente Evo Morales para un cuarto mandato consecutivo. En este caso, la sentencia del Tribunal Constitucional boliviano no sólo ignoró las disposiciones constitucionales expresas que prohíben la reelección presidencial por más de dos periodos consecutivos, sino que también desatendió el rechazo popular a la propuesta de modificar la Constitución con el objeto de habilitar la reelección indefinida de los cargos de elección popular, incluida la presidencia, en el referéndum celebrado un año antes, a principios de 2016. Quienes han estudiado esta experiencia resaltan la falta de independencia judicial o, en otras palabras, la subordinación de la máxima autoridad jurisdiccional al órgano ejecutivo como la explicación más atendible de la decisión del Tribunal Constitucional. Sobre esta cuestión existe una vasta literatura; en esta ocasión me limito a referir a Dixon, Rosalind y Landau, David, “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy”, *UC Davis Law Review*, vol. 53, núm. 3, 2020, pp. 1313-1387.

## V. CONCLUSIONES

Los procesos de nombramiento de las altas cortes, como la SCJN y el TEPJF, deben garantizar una judicatura independiente mediante la adopción de procedimientos claros y criterios objetivos para su nominación y remoción. En contextos constitucionales y democráticos, la selección de quienes conforman tales instituciones no se decide por medio del voto popular. A excepción de Bolivia, y como sucede en el resto de América Latina, se trata de un método extraño al sistema constitucional y democrático que hasta ahora se ha configurado en el ordenamiento mexicano.

Debemos recordar que el método para acceder a un cargo público debe responder —o ser congruente— con las tareas que le son atribuidas al órgano de que se trate. El intento de equiparar a las personas juzgadoras con otros cargos electivos, como las diputaciones, las senadurías e incluso la Presidencia de la República, es un franco despropósito. La razón es simple: ¿cuáles podrían ser las promesas y ofertas políticas de las y los candidatas a un cargo jurisdiccional?

El que las personas que integran una asamblea legislativa sean elegidas mediante el voto ciudadano tiene sentido por el carácter representativo de dicho órgano. En una democracia constitucional se espera que los representantes populares tomen las decisiones colectivas en nombre de la ciudadanía y reflejen las distintas orientaciones políticas y posiciones ideológicas en una comunidad política. En ese sentido, la representación de “las diferentes tendencias políticas, culturales e ideológicas presentes en la sociedad mexicana”<sup>49</sup> no es una función que corresponda a las personas juzgadoras, sino al Congreso de la Unión, a nivel federal, y a las asambleas legislativas locales en las entidades federativas.<sup>50</sup>

La vía para asegurar que los máximos tribunales “sean responsables de las decisiones que adopten”<sup>51</sup> no pasa por elegir tales cargos mediante el voto popular. La legitimidad que corresponde a las personas juzgadoras de-

<sup>49</sup> Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

<sup>50</sup> Salmorán Villar, Guadalupe, “Elección popular de jueces y magistraturas: cuatro apuntes teóricos”, *Revista Hechos y Derechos*, Número Especial. Foros sobre la Reforma Constitucional en Materia de Justicia, 6 de agosto de 2024, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/19419/19537>.

<sup>51</sup> Proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial..., *op. cit.*

pende, antes bien, de la pericia técnica y el conocimiento del marco normativo, de la calidad de los argumentos y de la solidez de sus sentencias, no de contar con el voto mayoritario de una parte de la población. Por lo mismo, los jueces —al igual que para los funcionarios electorales de más alto nivel— deben ser elegidos con base en su formación y calificaciones, así como en su integridad e idoneidad, no de acuerdo con los humores del electorado o los intereses partidistas, como fomenta la reforma judicial.

El sistema electivo, como ha quedado desarrollado, antes que dotar de una mayor legitimidad democrática a las instituciones involucradas, acrecentará la politización de los nombramientos respectivos por al menos dos razones. Por un lado, hará prevalecer las consideraciones políticas sobre las competencias morales, profesionales y técnicas de las personas electas. Esto se agrava si consideramos que los comicios judiciales —al estar alineados con el ciclo electoral de los legisladores y el cargo presidencial— aumentan la posibilidad de que el voto del electorado, influenciado por la retórica política y las campañas partidistas, tienda a alinearse con los perfiles que apoye la opción política de su preferencia. Por otro lado, la elección popular podría incrementar el riesgo de quienes resulten electos, al momento de ejercer sus funciones, busquen complacer al electorado y a quienes patrocinaron sus candidaturas o, peor aún, se vean obligados a obedecer a las fuerzas políticas que las respaldaron, en lugar de tomar decisiones fundamentadas exclusivamente en los principios y normas jurídicas. Ambos fenómenos podrían acentuar la desconfianza de la ciudadanía, porque crearán suspicacias respecto del actuar imparcial e independiente de las ministraturas, magistraturas y consejerías electorales.

Asimismo, conviene resaltar que, en el método electivo ideado por el presidente López Obrador, quien amplía su dominio en la postulación de las candidaturas para conformar el Pleno de la SCJN y el TEPJF es el propio titular del Poder Ejecutivo. Podría pensarse que se trata simplemente de un reacomodo que *distribuirá por igual* las facultades que hoy tienen la Suprema Corte, el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República para realizar tales nombramientos. Un ajuste en el que, sí, todos perderán, pero a cambio ganarán algo. Sin embargo, ¿qué pierden? La Cámara de Diputados conserva su facultad para designar a las personas integrantes del Consejo General del INE, mientras que la Cámara de Senadores ha renunciado a su potestad para nombrar a los miembros de las Salas del Tribunal Electoral, así como la Suprema Corte ha perdido su competencia para proponer la totalidad de perfiles idóneos para estos cargos. La Presidencia de la República ya no podrá proponer unilateralmente las ternas para integrar el Pleno de la Corte y, consecuentemente, el Senado dejará de contar con

la facultad de aprobar —o rechazar— tales propuestas. Pero ¿a cambio de qué? Cada órgano —la Suprema Corte, el Congreso y la Presidencia— obtiene la potestad para proponer “de manera igualitaria” los perfiles que serán sometidos a consideración de la ciudadanía.

A simple vista podría decirse que la ganancia para la Suprema Corte, el Congreso y la Presidencia es pareja, pero no es así. Si observamos con detenimiento, nos daremos cuenta de que la Suprema Corte y el Senado ceden más, ya que no podrán realizar las designaciones de las Salas del TEPJF, mientras que el Ejecutivo únicamente se despoja de someter a consideración del Senado los perfiles para ministro o ministra. A cambio, obtiene una potestad mucho más significativa y extensa: la facultad de postular una tercera parte de las candidaturas para cada vacante de las Salas (Superior y regionales) del Tribunal Electoral —donde antes no tenía injerencia alguna— y del Pleno de la Suprema Corte. A la que tendríamos que agregar esa misma posibilidad, y en igual proporción, para los puestos vacantes del Tribunal de Disciplina, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito de todo el territorio nacional; ámbitos todos donde, hasta ahora —hay que insistir en ello—, la Presidencia carecía de cualquier autorización para intervenir.

Ahora bien, el Ejecutivo no es el único que obtiene protagonismo en los comicios del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. El Senado de la República —un órgano de naturaleza política— tampoco se queda atrás: recordemos que tendrá a su cargo múltiples e importantes tareas, como emitir la convocatoria y remitir al INE las listas de las personas elegibles. Si a ello le sumamos que en la actualidad Morena y sus aliados —el partido del gobierno y sus afines— cuentan con una supermayoría en ambas cámaras del Congreso que les permitirá tomar decisiones en solitario, no hay razón para descartar que todas y cada una de las candidaturas para los cargos en disputa, incluidas las de las Salas del Tribunal Electoral, la Suprema Corte y demás jurisdicciones federales, sean propuestas por el oficialismo, con lo cual el camino para la captura de los órganos jurisdiccionales que componen el sistema judicial mexicano ha quedado pavimentado.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO TELPALO, Raúl y COELLO CETINA, Rafael, *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito. (Análisis de Derecho Comparado y Propuesta de Reforma Legislativa)*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

- CÁMARA DE DIPUTADOS, LXV Legislatura, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la 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 de reforma del Poder Judicial, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de agosto 2024.
- COMISIÓN DE VENECIA, Informe sobre la Independencia del Sistema Judicial. Parte I: La Independencia de los Jueces, (CDL-AD (2010)004), Estrasburgo, 16 de marzo de 2010.
- DRISCOLL, Amanda y NELSON, Michael J., “Crónica de una elección anunciada. Las elecciones judiciales de 2017 en Bolivia”, *Política y gobierno*, vol. 26, núm. 1, 2019.
- ESPINOSA SILIS, Arturo y CRUZ VARGAS, Rafael, “Control de constitucionalidad electoral. Evolución y retos”, en ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco del (coord.), *Derecho constitucional en materia electoral*, México, TEPJF, 2021, disponible en: <https://www.te.gob.mx/editorial/pdf/2025>.
- GARZA RAMOS, Javier, “Lo que Sheinbaum calló sobre los jueces de Estados Unidos”, *El País*, 23 de agosto de 2024, disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2024-08-24/lo-que-sheinbaum-callosobre-los-jueces-de-estados-unidos.html>.
- GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín y CASTRO-MONTERO, José Luis, “La reelección presidencial indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia”, *Estudios Constitucionales*, vol. 18, núm. 1, 2020, disponible en: <https://www.scie-lo.cl/pdf/estconst/v18n1/0718-5200-estconst-18-01-9.pdf>.
- HERNÁNDEZ MACÍAS, Juan Luis, “De magistrado electoral a ministro de la Suprema Corte. Una prohibición impostergable”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y GARZA ONOFRE, Juan Jesús (coord.), *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022.
- LANDAU, David y DIXON, Rosalind, “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy”, *UC Davis Law Review*, vol. 53, núm. 3, 2020.
- MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64>.
- MARVÁN LABORDE, María y NAVARRO LUNA, Fabiola, “Comentario al Artículo 41”, en AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016.

- MEJÍA GARZA, Raúl Manuel y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, “El acto político de ampliación del periodo de duración de cuatro magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral avalado por la Suprema Corte. Acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016”, en GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier (coords.), *Ni tribunal ni electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, 2021.
- MOLINA, Fernando, “Bolivia, arrepentida de la elección por voto de los magistrados del Poder Judicial”, *El País*, 26 de mayo de 2023, disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-05-27/bolivia-arrepentida-de-la-eleccion-por-voto-de-los-magistrados-del-poder-judicial.html>.
- PÁSARA, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Bolivia, Fundación para el Debido Proceso, 2014.
- PÁSARA, Luis, *Elecciones judiciales en Bolivia: ¿aprendimos la lección?*, Washington, D. C., Fundación para el Debido Proceso, 2018.
- RÍOS FIGUEROA, Julio, “Instituciones para la justicia constitucional en América Latina”, en HELMKE, Gretchen y RÍOS FIGUEROA, Julio (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2010, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones\\_scnj/publicacion/2016-10/TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20EN%20AMÉRICA%20LATINA%2083568\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scnj/publicacion/2016-10/TRIBUNALES%20CONSTITUCIONALES%20EN%20AMÉRICA%20LATINA%2083568_0.pdf).
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, “Elección popular de jueces y magistraturas: cuatro apuntes teóricos”, *Revista Hechos y Derechos*, Número Especial. Foros sobre la Reforma Constitucional en Materia de Justicia, 6 de agosto de 2024, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/19419/19537>.
- VALDÉS, Leonardo y RUIZ, José Fabián, “Los órganos encargados de la administración electoral”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INE-IDEA Internacional, 2019.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### UN DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA ELECTORAL: SIMPLIFICACIÓN Y REINVENCIÓN

Arturo ESPINOSA SILIS\*

SUMARIO: I. *Introducción. Elementos esenciales de la justicia electoral.* II. *La justicia electoral y su simplificación.* III. *Simplificación de la justicia electoral.* IV. *El PES y su obligada reinvencción.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Las elecciones son una forma pacífica de transmitir el poder entre gobernantes y representantes, y garantizar que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos políticos mediante un proceso electivo con reglas claras y preestablecidas. Desde luego, aunque una de sus características es que sean pacíficas, ello no implica que estén exentas de conflictos y controversias, los cuales deben ser resueltos por una autoridad que sea autónoma e independiente de los actores políticos y de los órganos de gobierno y representación.

En este sentido, es importante delimitar los alcances y ámbitos de la justicia electoral, la cual se entiende como el conjunto de mecanismos de resolución de controversias o conflictos dentro de los procesos electorales que se prevén en la legislación. Por medio de estos mecanismos se determina la validez de las elecciones y la legalidad de los actos de autoridad; se protegen los derechos político-electorales y se salvaguardan los principios de elecciones periódicas, libres y auténticas, garantizando que el voto sea libre, secreto, directo y universal. A partir de esta aproximación, es posible sostener que la justicia electoral abarca:

---

\* Es abogado y consultor jurídico; licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y maestro por la Universidad Nacional Autónoma de México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9080-283X>.

- Registro de partidos políticos y de candidatos.
- Financiamiento de campañas.
- Acceso a medios de comunicación.
- Voto secreto y escrutinio público.
- Recuento de votos y transparencia del proceso de votación.
- Resolución de disputas y reclamaciones.
- Protección contra la corrupción y el fraude electoral.
- Validez de las elecciones.

Cabe señalar que los principios de constitucionalidad y legalidad son el fundamento de la justicia electoral, por lo que los parámetros de actuación de los jueces electorales son las normas establecidas en el marco constitucional y legal que rige los procesos electorales. Por lo tanto, la resolución de las impugnaciones que se presenten en materia electoral, desde los requisitos procesales hasta la fundamentación y motivación, debe apegarse a las exigencias técnico-jurídicas para su estudio.

De acuerdo con los estándares internacionales, la justicia electoral es fundamental para:

- Proteger la democracia y la voluntad popular.
- Garantizar la igualdad de oportunidades para todos los candidatos.
- Prevenir la manipulación o el fraude electoral.
- Fomentar la confianza ciudadana en el proceso electoral.

A partir de estos elementos, considerados como parte de la justicia electoral, a continuación, esbozo algunas de las principales problemáticas del sistema de medios de impugnación, del procedimiento especial sancionador y de la impartición de la justicia electoral. Asimismo, planteo algunas posibles soluciones, muchas de las cuales pasan por reformas legales, y concluyo con los puntos que, a mi juicio, deben considerarse en un proceso reformador de la justicia electoral.

## II. LA JUSTICIA ELECTORAL Y SU SIMPLIFICACIÓN

### 1. *La confección de la justicia electoral*

Propiamente, la justicia electoral en México nació en 1986, cuando se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) y se estableció una primera y simplificada versión del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Un año más tarde, en 1987, en el Código Federal Electoral (CFE) se regularon los recursos de revocación, revisión y apelación, los cuales se interponían, en la etapa de preparación de la elección, en contra de actos de las autoridades electorales. Para la etapa de resultados se previó el recurso de queja, por medio del cual se podían controvertir los resultados de los cómputos distritales, así como la validez de la elección. Cabe señalar que las resoluciones del TRICOEL podían ser modificadas por los colegios electorales, que calificaban las elecciones legislativas y presidenciales en sede legislativa.

En 1990, a partir de una reforma constitucional, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), dotándolo de autonomía. En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se establecieron los recursos de apelación y de inconformidad como medios de impugnación: el primero, contra los actos del recién creado Instituto Federal Electoral (IFE); y el segundo, para impugnar los resultados electorales.

Fue en 1993 cuando se modificó la facultad de calificar las elecciones, la cual dejó de ser del órgano legislativo y se convirtió en un acto jurídico realizado por la autoridad administrativa electoral, que podía ser impugnado ante la justicia electoral. Ésta tenía la competencia para decretar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, así como de la votación recibida en casilla, incluyendo la elección de la Presidencia de la República, cuya calificación seguía correspondiendo a la Cámara de Diputados.

En 1996 se transformó al TRIFE en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad en materia electoral del país y con autonomía en el ejercicio de sus funciones. Ello implicó también la promulgación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo que los medios de impugnación dejaron de regularse en el COFIPE para contar con una legislación procesal propia. El catálogo de medios de impugnación se amplió: se conservó el juicio de inconformidad para cuestionar los resultados electorales y se adicionó un capítulo especial relativo a las nulidades en materia electoral. Finalmente, con la reforma constitucional de 2007, se le otorgó al TEPJF la facultad de ejercer control constitucional concreto.

## *2. Diagnóstico de la justicia electoral*

México es uno de los pocos países que cuenta con una ley procesal exclusiva para la materia electoral. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral data de 1996 y en ella se contemplan siete medios de impugnación, así como los supuestos de procedencia para cada uno, las causales de desechamiento y sobreseimiento, un catálogo de

pruebas que pueden ofrecerse y los sujetos legitimados para presentar o promover cada medio de impugnación; asimismo, señala de manera expresa las causales de nulidad por casilla y por elección que pueden aplicarse.

Esta legislación, en sus casi treinta años de existencia, ha tenido modificaciones mínimas. Únicamente ha sido reformada en seis ocasiones y en ninguna de ellas de manera sustancial; en realidad, las modificaciones han sido muy puntuales.

La justicia electoral ha traído importantes avances en nuestro país; ha sido un garante efectivo de los derechos políticos y electorales. Por ejemplo: la paridad de género es una realidad gracias a los criterios interpretativos del TEPJF; de igual manera ocurre con las acciones afirmativas que han privilegiado la inclusión de grupos minoritarios, y el combate a la violencia política contra las mujeres en razón de género encuentra sustento en los precedentes de la justicia electoral.

En la otra cara de la moneda, también es posible advertir algunos excesos interpretativos en la justicia electoral, como la creación de conductas ilícitas atípicas, de medios de impugnación jurisprudenciales o la inaplicación implícita de la Constitución. Pero el principal exceso ha sido, en muchas ocasiones, la falta de certeza y los cambios de criterios en asuntos de suma relevancia.

A continuación, enlisto lo que, a mi juicio, son los cinco principales problemas que enfrenta la justicia electoral, los cuales —adelanto— devienen del exceso interpretativo en el que, en reiteradas ocasiones, han incurrido las y los juzgadores en la materia.

- 1) A través de la jurisprudencia se ha ampliado el catálogo de medios de impugnación —se crearon el juicio electoral y el asunto general—. Esto ha provocado una mayor dificultad para acceder a la justicia electoral, pues definir la vía para controvertir un acto y la competencia se ha vuelto complejo, lo que ha provocado, en muchos casos, dilaciones innecesarias al enviar los medios de impugnación a las instancias competentes o al reencauzarlos a las vías adecuadas.

Además, ello ha abonado a la hiperjudicialización, pues, a partir de la ampliación del catálogo de medios de impugnación, se conocen actos que no son propios de la justicia electoral, como actos internos de los órganos legislativos o de la municipalidad, los cuales se busca combatir por la vía electoral y que, ante la falta de certeza en cuanto a los criterios para su procedencia, terminan conociéndose en el fondo de algunos casos y desechando otros.

- 2) Los criterios emitidos por el Tribunal Electoral han ampliado los supuestos de procedencia de algunos medios de impugnación, como el

recurso de reconsideración y el recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador (PES).

En el primer caso, la ley procesal de la materia es clara al señalar que el recurso de reconsideración es excepcional, pues en él se establecen supuestos de procedencia acotados. Sin embargo, por medio de la jurisprudencia se han establecido nuevos supuestos de procedencia, varios de ellos demasiado abiertos, que propician discrecionalidad en la resolución de estos recursos.

Una situación similar ocurre con el recurso de revisión del PES, el cual se encuentra regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y procede en tres supuestos específicos: (i) en contra de las resoluciones de la Sala Regional Especializada; (ii) en contra de las determinaciones respecto de las medidas cautelares, y (iii) en contra de las resoluciones de desechamiento. No obstante, a partir de los precedentes del Tribunal Electoral se han ampliado los supuestos de procedencia, de manera que, en ocasiones, se han impugnado requerimientos de la autoridad electoral o emplazamientos.

La ampliación de los supuestos de procedencia de los medios de impugnación ha causado falta de certeza jurídica, pues la determinación sobre si procede o no una impugnación queda al arbitrio de la autoridad electoral, bajo criterios tan subjetivos como la importancia y trascendencia del asunto o la novedad del posible criterio a generar. Esto también ha provocado una innecesaria y excesiva judicialización de los procesos electorales.

- 3) Ha sido a partir de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral como se han previsto nuevas conductas ilícitas, las cuales se conocen y sancionan mediante el PES, como la vulneración al interés superior del menor o la sobreexposición mediática.

A lo anterior se suma que los criterios de la justicia electoral han desnaturalizado el PES, pues para su trámite y sustanciación debe cumplirse un número importante de formalidades que provocan una dilación excesiva para su resolución. Sobre ambos aspectos abundaré en el siguiente apartado.

- 4) La interpretación del principio de definitividad de la cadena impugnativa y del principio de autodeterminación de los partidos políticos ha generado que los tiempos para resolver en definitiva alguna impugnación sean demasiado amplios, a pesar de que una de las características de la justicia electoral es, precisamente, la brevedad y expeditéz; por

algo los plazos para impugnar son excesivamente cortos y en tiempos electorales todos los días y horas son hábiles.

Los criterios a partir de los cuales se privilegia el agotamiento de las instancias partidistas o de la justicia local, en la gran mayoría de los casos, operan en demérito de la justicia pronta y expedita y del acceso a ésta, pues lo que termina ocurriendo es que las impugnaciones se estancan por meses en los órganos de justicia de los partidos políticos o en los tribunales locales.

- 5) Finalmente, la certeza y la seguridad jurídicas. Una de las mayores complejidades de la justicia electoral es entender que tiene una fuerte carga política, pues, en la mayoría de los casos, los justiciables son actores o partidos políticos; muchos asuntos reciben una atención mediática importante y ocasionan efectos políticos relevantes. Este contexto, sumado a la falta de contención en la interpretación de las magistraturas electorales, provoca que, con frecuencia, los asuntos que presentan conflictos similares se resuelvan bajo lógicas o criterios distintos, lo cual, sin duda, genera una falta de certeza sobre los parámetros para emitir el fallo e impacta en la seguridad jurídica de la materia.

Un ejemplo de ello son las nulidades electorales: el simple criterio de determinancia, la valoración de las pruebas y el contexto provocan que, en algunos casos, ante irregularidades mínimas, se anule una elección y, en otros, en los que se presentan situaciones más escandalosas que impactan en la integridad de los comicios, se opte por salvaguardar la voluntad ciudadana y apelar al principio de validez de los actos públicamente celebrados.

Estos cinco planteamientos —que a mi juicio resultan problemáticos— han ocasionado que la justicia electoral se vuelva abigarrada, incierta y de difícil acceso, perdiendo credibilidad, pues la complejidad para definir la vía de acceso, la competencia del órgano y el criterio bajo el cual se resolverán los asuntos la ha vuelto impredecible y poco confiable. Los precedentes que algún día fueron ejemplo de argumentación, establecieron criterios vanguardistas y dieron pie a cambios legislativos importante hoy se han convertido en objeto de críticas y descalificaciones sustentadas y justificadas, por ser contradictorios, pobres en cuanto a la argumentación y cambiantes.

### III. SIMPLIFICACIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL

A partir de los cinco puntos que señalé en el apartado anterior, considero que la justicia electoral debe simplificarse, a efecto de poner el acceso a la justicia, así

como la certeza y la seguridad jurídicas, en el centro de cualquier modificación legal o constitucional que impacte en esta materia. Se debe buscar una simplificación que la dote de mayor eficiencia y efectividad, para lo cual planteo cuatro puntos concretos a considerar ante una reforma legal o constitucional.

1. *Que la justicia intrapartidista se convierta en una instancia de mediación de los conflictos internos de los partidos políticos y que sea optativa para las y los justiciables*

Los partidos políticos —tal como su nombre lo indica— tienen una naturaleza política. Si bien deben apegarse al marco jurídico que los rige y a sus propias normas internas, la toma de decisiones atiende a criterios políticos, en los que los acuerdos, la negociación y el diálogo son la regla.

Los órganos encargados de impartir justicia no se han profesionalizado y obedecen a los intereses de la dirigencia en turno que los nombró. Aunque el criterio predominante del Tribunal Electoral es agotar siempre la instancia intrapartidista, pocas veces existe verdadera justicia en ella; difícilmente habrá fallos contrarios a los intereses de la dirigencia.

Esto ha ocasionado que la justicia en el interior de los partidos políticos se haya convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia, pues ocurren innumerables malas prácticas, como el ocultamiento de los documentos esenciales para impugnar y la dilación excesiva para emitir las resoluciones. En los últimos procesos electorales, la práctica común ha sido evitar la emisión de convocatorias a los procesos internos y abstenerse de difundir los acuerdos o actas de las asambleas, de modo que las personas interesadas se vean imposibilitadas para poder impugnar, pues no existen actos concretos de aplicación o actos a partir de los cuales sea posible impugnar.

La justicia partidista necesita profesionalizarse, es decir, que los órganos de justicia de los partidos políticos gocen de autonomía e independencia y se conviertan en instancias de mediación a las que militantes y ciudadanos puedan acudir para resolver los conflictos o controversias que se generen, o bien puedan optar por acudir directo a los órganos de justicia locales o federales.

Este argumento también ha sido señalado por la magistrada Janine Otálora,<sup>1</sup> quien planteó que debe crearse la figura de mediador electoral ante la alta judicialización de los conflictos internos de los partidos políticos.

---

<sup>1</sup> Otálora, Janine, “Protección de los principios democráticos en elecciones: una perspectiva global comparada ¿judicialización u otros mecanismos de resolución de disputas?”, conferencia dictada en el marco de la Segunda Asamblea Plenaria de la Red Mundial de Justicia Electoral, Cancún, 3 de diciembre de 2018.

## *2. En aras de la expeditéz y brevedad se debe acotar la cadena impugnativa a dos instancias*

El agotamiento de la cadena impugnativa se ha convertido en otro obstáculo para el acceso a la justicia en materia electoral. En algunas ocasiones deben agotarse hasta cuatro instancias: la justicia intrapartidista, la justicia local, las salas regionales y, si se considera procedente, el recurso de reconsideración, el cual la Sala Superior conoce en última instancia. Todo ello vuelve impráctica la impartición de justicia, sobre todo cuando todos los días y horas son hábiles y no existe suspensión del acto reclamado.

La justicia electoral no debe tener más de dos instancias en ningún caso, de manera que las y los justiciables sólo deban agotar una instancia local y una segunda de revisión, ya sea federal, o, en su caso, la instancia federal por medio de las salas regionales y, por excepción, la Sala Superior en revisión.

Es necesario que las salas regionales recobren la definitividad que por ley caracteriza a sus resoluciones, a fin de que el acceso a la justicia sea realmente expedito. Para ello, además de realizar ajustes a los requisitos de procedencia previstos en la legislación procesal electoral, se requiere que exista una autocontención en la facultad interpretativa de las magistraturas electorales.

## *3. Menos medios de impugnación, pero más eficaces*

Para garantizar de mejor manera el acceso a la justicia y su impartición de manera eficaz, es necesaria su simplificación: menos medios de impugnación y más simple su agotamiento.

Para lograrlo, es necesario revisar y revalorar el catálogo de medios de impugnación y las competencias de los órganos encargados de impartir justicia en asuntos electorales. El catálogo debería ser más acotado, con menos medios de impugnación, pero más eficaces, que permitan revisar la regularidad legal y constitucional de los actos de las autoridades electoral; que garanticen el ejercicio de los derechos político-electorales; y que hagan posible valorar la validez o nulidad de las elecciones. No se requiere contar con un catálogo más amplio.

Las competencias deben ser claras y también los actos que pueden ser objeto de impugnación. Es necesario definir los límites entre el derecho electoral y el derecho parlamentario, especialmente respecto de la vida interna de los órganos legislativos. De igual manera, es pertinente fijar límites en lo administrativo, en cuanto a los alcances del ejercicio de los cargos de elección popular y de las conductas de todas las personas servidoras públicas.

También deben establecerse de manera puntual los supuestos de procedencia de los medios de impugnación, de forma que se garantice efectivamente el acceso a la justicia, pero que no se frivolicé. La procedencia de los medios de impugnación debe ser de estricto derecho: no todo es electoral ni todo debe ser judicializable.

Es importante garantizar que, para la procedencia de los medios de impugnación, existan elementos mínimos que aseguren que hubo alguna irregularidad o violación a un derecho, a fin de evitar la hiperjudicialización. Incluso, no descarto valorar la posibilidad de exigir fianza para acceder a la justicia electoral y, en caso de que se considere que la impugnación carece de méritos o es frívola, entonces se debe hacerla valer, tal como ocurre en otros países, por ejemplo, Perú.

Todos los medios de impugnación deben contar con plazos definidos para su sustanciación y resolución. La materia electoral tiene naturaleza sumaria: los plazos son breves, no existe suspensión del acto y algunas etapas del proceso electoral son irreparables. Esto implica que la expeditéz en la resolución de las impugnaciones deba ser un elemento esencial.

Desde luego, el principal elemento para simplificar la justicia electoral es que las magistraturas electorales se contengan en sus criterios y que su facultad de interpretación de la legislación electoral permita armonizar el sistema, y no abigarrarlo, como ha ocurrido hasta ahora. Esto debe ir de la mano con el establecimiento de líneas jurisprudenciales que auténticamente doten de certeza jurídica a los justiciables y que exista congruencia en los criterios que aplican en controversias que guardan similitudes.

#### 4. *Una justicia electoral virtual*

Una de las características de la justicia electoral es la falta de accesibilidad. El TEPJF tiene siete salas en total (cinco regionales, una especializada y la Superior); éstas se encuentran únicamente en cinco ciudades del territorio nacional. Además, los tribunales locales sólo tienen presencia en las capitales de los estados.

Considerando las características del sistema de medios de impugnación —el cual señala que las impugnaciones se presentan ante las autoridades responsables, que el plazo general es de cuatro días, que no existe suspensión del acto reclamado y que en tiempos electorales todos los días son hábiles—, sin duda, uno de los retos de la justicia electoral es la accesibilidad, en cuanto a poder acudir a ella de manera fácil y rápida.

En virtud de lo anterior, la justicia electoral cuenta con las condiciones idóneas para que, mediante la implementación de tecnología, puedan ga-

rantizarse condiciones de mayor accesibilidad —digital y virtual—, como ya ocurre en diversos países en materia de impartición de justicia.

La justicia digital en materia electoral incluso ha sido impulsada por los propios magistrados de la Sala Superior, como el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quien, durante su presidencia, propuso el juicio en línea y, en diferentes momentos, ha señalado que la justicia electoral debe ser digital, eficaz, rápida y cercana.<sup>2</sup>

#### IV. EL PES Y SU OBLIGADA REINVENCIÓN

##### 1. *El nacimiento del PES y sus modificaciones*

No podemos hablar del PES si no entendemos su creación y origen. Para ello, hay que situarnos en el contexto de las elecciones de 2006, las cuales fueron sumamente competidas, pero también polarizadas, con ataques y descalificaciones que imperaron en las campañas.

La legislación electoral de ese entonces no contaba con un mecanismo eficaz para denunciar las conductas ilícitas que se suscitaban durante la elección ni para que la autoridad electoral pudiera intervenir oportunamente, a fin de evitar una situación de irreparabilidad de cara a la elección, que trascendiera a los resultados. El procedimiento sancionador previsto en aquella legislación era limitado en sus alcances; su tramitación implicaba una serie de etapas y formalismos que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda, y el tiempo para resolver sobre una conducta o hecho podía extenderse por semanas o meses.

En el marco de la elección de 2006, la intensidad de las campañas rebasó la limitada y mermada capacidad del procedimiento sancionador previsto en la legislación. El fuego cruzado entre candidaturas, que se dio en radio y televisión, superó por mucho la capacidad de reacción del árbitro electoral, especialmente porque no contaba con las herramientas para hacerlo, ya que la rapidez de los mensajes y la amplia cobertura de los medios de comunicación excedieron cualquier facultad o atribución del entonces IFE.

Fue a partir de la denuncia presentada por la coalición Por el Bien de Todos, conformada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, en contra de la difusión de un *spot* en televisión, radio e internet, en el que el candidato de la Alianza por México (Partido

---

<sup>2</sup> Véase Fuentes Barrera, Felipe Alfredo, “Justicia electoral: digital, eficaz, rápida y cercana”, *El Universal*, 8 de mayo de 2024, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/felipe-alfredo-fuentes-barrera/justicia-electoral-digital-eficaz-rapida-y-cercana/>.

Revolucionario Institucional-Partido Verde Ecologista de México) acusaba al candidato Andrés Manuel López Obrador de negarse a debatir, lo cual fue considerado como una opinión negativa emitida en su contra. Dicha coalición solicitó el retiro de la publicidad, ya que, en concepto de los denunciantes, se buscaba denostar, desacreditar y descalificar a su candidato. La respuesta del Consejo General del IFE consistió en negar la solicitud, al considerar que carecía de facultades para ordenar el retiro del anuncio, pues para ello se requería llevar a cabo un procedimiento sancionador en el que se determinara la ilegalidad del *spot* y, en consecuencia, se ordenara su retiro.

Desde luego, la negativa fue impugnada ante la Sala Superior del TE-PJF, mediante el famoso recurso de apelación 17/2006.<sup>3</sup> En éste se alegaba que la autoridad electoral debía velar por que las condiciones de competencia fueran equitativas y, en consecuencia, realizar las acciones necesarias para retirar el *spot* denunciado.

La sentencia de la Sala Superior consideró que, con el fin de garantizar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas; por lo cual, el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, con el objeto de depurar posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral. Esto debía hacerse mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto en el CO-PIPE. Las características de este nuevo mecanismo consistían en ser expedito y respetar las formalidades esenciales del procedimiento.

En la sentencia del RAP-17/2006,<sup>4</sup> la Sala Superior fundamentó su decisión en las atribuciones del IFE para vigilar las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, y en el principio depurador del proceso electoral. La propia determinación señalaba que este procedimiento expedito debía constar de cuatro etapas:

1. Denuncia e investigación. De oficio o a petición de parte, siempre que se aporten elementos de prueba.
2. Admisión o desechamiento. Recibida la denuncia, a la brevedad se deben pronunciar sobre la admisión de la denuncia y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos.

---

<sup>3</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-17/2006, 15 de marzo de 2006.

<sup>4</sup> *Idem*.

Incluso estableció tiempos breves, por ejemplo: la audiencia señalada debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión y se debe notificar al denunciado, dentro de las veinticuatro horas siguientes, el inicio del procedimiento.

3. Audiencia de admisión y desahogo de pruebas.
4. Emisión de la resolución a más tardar veinticuatro horas después de que finalice la audiencia de pruebas y alegatos.

El procedimiento de naturaleza jurisprudencial fue implementado sobre la marcha durante las elecciones de 2006, para lo cual la autoridad administrativa electoral no estaba preparada, pues se trataba de conocer y desahogar un juicio sumario bajo una lógica eminentemente jurisdiccional en un plazo menor a seis o siete días, y todo ello bajo un aparato administrativo como era el del IFE.

Finalmente, en la reforma electoral de 2007 y 2008 se reconoció legislativamente la pertinencia de contar con un procedimiento sumario de esta naturaleza para conocer de manera inmediata cualquier conducta ilegal que se presentara durante las elecciones, de modo que la autoridad electoral pudiera intervenir oportunamente a fin de evitar que las conductas denunciadas, que resultaran, ilegales trascendieran en la elección y tuvieran un impacto en los resultados.

De esta forma, el COFIPE definió dos tipos de procedimiento sancionador: uno de carácter especial y otro ordinario; cada uno para prevenir y sancionar distintas irregularidades. Fue en este momento cuando se le denominó oficialmente Procedimiento Especial Sancionador (PES).

El PES de 2007, ya legalizado, se dividía en dos etapas: tramitación y resolución. La primera era responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, que recibía la denuncia y determinaba su admisión o desechamiento; posteriormente, se llevaba a cabo la investigación, así como la audiencia de admisión de pruebas. La segunda etapa era la de resolución, en la que el Consejo General del IFE conocía el caso a fin de emitir la resolución de fondo que correspondiera. En el procedimiento podían solicitarse medidas cautelares, las cuales eran del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del IFE.

Tal como fue concebido el PES en el RAP-17 y en la reforma de 2007, causó numerosos problemas a la autoridad electoral, pues además de la confrontación natural que ésta tiene con los partidos políticos, derivada de la aplicación de las reglas —muchas de ellas incómodas para las y los actores políticos—, el PES añadió un nuevo frente de batalla: determinar la licitud o ilicitud de las conductas y sancionar a actores políticos. El esquema bajo

el cual el Consejo General del IFE resolvía los PES sin duda generaba fuertes enfrentamientos entre la autoridad electoral y los partidos políticos. Por ello, para la reforma electoral de 2014, tras un amplio análisis y reflexión, se buscó un replanteamiento del PES.

En la nueva regulación se conservaron las dos etapas: sustanciación y resolución, pero ahora serían desahogadas por diferentes autoridades. La primera etapa quedó a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE); la segunda, de la Sala Regional Especializada del TEPJF. En la estructura del INE se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, encargada de tramitar, investigar y sustanciar los PES. También se creó la Sala Regional Especializada, que, a partir de esta modificación, sería la responsable de emitir las resoluciones del PES.

La Comisión de Quejas y Denuncias continuó con su función de resolver sobre la procedencia o no de las medidas cautelares. En el papel y en los hechos, este nuevo esquema ha sido complejo, pues, por un lado, es posible que respecto de una misma situación haya hasta tres criterios distintos, ya que pueden pronunciarse la Comisión de Quejas y Denuncias, la Sala Especializada y la Sala Superior. Esto, en su momento, buscaba liberar a la autoridad administrativa de las funciones de juez, a fin de evitar mayores confrontaciones con los partidos políticos y permitirle concentrar sus recursos en organizar las elecciones. En la práctica, el esquema ha resultado más burocrático y desgastante, principalmente para el INE, aunque también para el Tribunal Electoral, pues una de las constantes de los procesos electorales es la presentación multitudinaria de PES, en muchos de los cuales se solicitan medidas cautelares.

## *2. La realidad del PES*

La concepción que tuvo la Sala Superior en el recurso de apelación 17 de 2006 se encuentra alejada de lo que es el PES hoy en día. Esto se debe principalmente a dos causas: la frivolidad del PES y los criterios excesivos de la justicia electoral.

Empezaré con la frivolidad del PES. Los partidos políticos, las personas candidatas y, en general, los actores políticos han visto en este procedimiento una herramienta de golpeteo político para complementar sus estrategias de comunicación. A veces, el PES se usa para lo que es: un mecanismo jurídico para conocer de conductas ilícitas que pueden trastocar la equidad y la legalidad del proceso electoral. Sin embargo, la mayoría de las ocasiones es parte de la narrativa de ataque contra opositores políticos, gobierno, partidarios, legisladores, periodistas e incluso ciudadanas y ciudadanos.

De esta forma, es común ver cómo en conferencias de prensa se anuncia la presentación de una denuncia por la posible comisión de una conducta ilícita. De hecho, el PES ha llegado a usarse respecto de programas de opinión, escritos en medios impresos o incluso para denunciar fragmentos del debate parlamentario que sucede en el Congreso de la Unión.

Se ha vuelto parte de la estrategia presentar este procedimiento a diestra y siniestra, de manera que unos sirvan como estrategia mediática y otros tengan como finalidad inundar a los contrincantes con trabajo jurídico. Esto puede fundamentarse en los miles de procedimientos que se han presentado durante los últimos procesos electorales tan sólo a nivel federal. La experiencia indica que, una vez pasada la elección, la mayoría de los asuntos dejan de ser atendidos por los denunciantes; incluso, muchos procedimientos no tienen ninguna finalidad, pues las sanciones son mínimas o inexistentes y la falta es intrascendente.

En consecuencia, sólo generan importantes cargas de trabajo para las autoridades electorales, lo que retrasa la resolución de estos procedimientos. Veamos este argumento a partir de los datos. De acuerdo con la estadística pública, en los últimos procesos electorales la cantidad de quejas y PES ha sido la siguiente (tabla 1):

TABLA 1. QUEJAS PRESENTADAS Y PES RESUELTOS

<i>Proceso electoral federal</i>	<i>Quejas presentadas</i>	<i>PES resueltos</i>
2014-2015 <sup>5</sup>	1,535	1,358
2017-2018 <sup>6</sup>	1,262	908
2020-2021 <sup>7</sup>	857	719

FUENTE: elaboración propia a partir de informes de labores de la Sala Regional Especializada.

En el caso del proceso electoral federal 2023-2024, no se cuenta con cifras definitivas, pues al momento de redactar este texto aún se resuelven procedimientos especiales vinculados con la elección. Sin embargo, de la revisión de los sistemas de control de asuntos tanto de la Unidad Técnica de

<sup>5</sup> Sala Regional Especializada, Informe de labores 2014-2015, México, TEPJF, 2016, disponible en: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Informe\\_SR\\_Especializada\\_2014\\_2015.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/Informe_SR_Especializada_2014_2015.pdf).

<sup>6</sup> Sala Regional Especializada, Informe de labores 2017-2018, México, TEPJF, 2019, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/364e39410ab8ed2.pdf>.

<sup>7</sup> Sala Regional Especializada, Informe de labores 2020-2021, México, TEPJF, 2022, disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/1c43507e136f113.pdf>.

lo Contencioso Electoral del INE como de la Sala Regional Especializada del TEPJF, advierto lo siguiente:

1. En la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se abrieron 1,370 expedientes desde el inicio del proceso electoral y hasta el 30 de mayo de 2024.
2. La Sala Regional Especializada del TEPJF, al 30 de mayo de 2024, ha resuelto 342 PES.
3. La Sala Superior del TEPJF ha recibido 1,288 demandas de recurso de revisión del PES.

Por otro lado, el PES se ha vuelto inviable en virtud de los criterios que ha ido sosteniendo el Tribunal Electoral y que el INE debe observar en su trámite y sustanciación. A continuación, señalo algunos:

*En la investigación:* el Tribunal Electoral ha señalado que, previo a emplazar a las partes, deben efectuarse diligencias de investigación con el fin de contar con elementos suficientes para determinar si la conducta que se denuncia constituye una falta a la normativa electoral o no.<sup>8</sup> Incluso en caso de que la denuncia se presente sin aportar los indicios necesarios para decidir su admisión o desechamiento, la autoridad puede tomar las medidas pertinentes para llevar a cabo una investigación preliminar y allegarse de elementos suficientes para pronunciarse al respecto. En tal caso, el plazo para admitir la queja se computa a partir de que se cuente con los elementos necesarios para iniciar el procedimiento.<sup>9</sup>

*Sobre el emplazamiento:* también ha señalado que es necesario emplazar a todo sujeto que presuntamente haya participado en los hechos denunciados, y no únicamente a aquellos que se señalan de manera expresa en la denuncia.<sup>10</sup> Este controversial criterio generó caos en la autoridad administrativa electoral cuando se tuvo que emplazar a más de trescientos sujetos en todo el país, situación para la cual no se contaba con los recursos ni la capacidad suficientes. Ello obligó incluso a distraer recursos de las juntas locales y distritales para que, en auxilio de las oficinas centrales, se llevaran a cabo los emplazamientos.

---

<sup>8</sup> Véase Jurisprudencia 20/2008, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 25 y 26.

<sup>9</sup> Véase Tesis XVI/2015 de rubro “Procedimiento Ordinario Sancionador. Plazo excepcional para admitir la queja ante la falta de indicios necesarios para proveer al respecto”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, núm. 16, 2015, pp. 61 y 62.

<sup>10</sup> Véase Jurisprudencia 17/2011, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 34 y 35.

Asimismo, se ha señalado que en caso de que se denuncie a servidores públicos, éstos también deben de ser emplazados, independientemente de si están facultados o no para comparecer personalmente.<sup>11</sup>

El plazo para realizar la audiencia de pruebas y alegatos debe computarse hasta que estén emplazadas todas las partes involucradas.<sup>12</sup> En cuanto a los alegatos, se ha señalado que no son una mera formalidad, sino que deben tomarse en consideración por parte de la autoridad resolutora.<sup>13</sup>

Finalmente, la imposición de sanciones también ha sido regulada mediante jurisprudencia, siendo ésta una de las causas más comunes de impugnación y dilación en la resolución definitiva del PES. La Sala Superior ha señalado que deben valorarse las condiciones y circunstancias en que se dieron las infracciones, así como la capacidad económica del sujeto infractor, a efecto de determinar una sanción adecuada.<sup>14</sup> Además, esto es objeto de continuos requerimientos, pues es necesario justificar la capacidad económica.

Otro galimatías respecto a la resolución de los procedimientos sancionadores, que muchas veces es objeto de dilaciones injustificadas, es la definición de la competencia, pues tanto la autoridad nacional como las locales tienen facultades para conocer de los PES. El TEPJF ha señalado que se debe atender tanto la vinculación de la irregularidad denunciada con un proceso electoral como el ámbito territorial en el que ésta ocurrió.<sup>15</sup> Esto implica considerar lo siguiente: si la irregularidad se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; si impacta sólo en la elección local, de modo que no está relacionada con los comicios federales; si está acotada al territorio de una entidad federativa; y si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad electoral nacional y a la Sala Especializada del TEPJF.

Sumado a todo esto, el Tribunal Electoral ha creado una línea jurisprudencial relativa a conductas ilícitas atípicas, es decir, conductas que la legislación electoral no prevé como ilícitas, pero que en la jurisprudencia electoral sí deben sancionarse. Tal es el caso de la sobreexposición mediática o de

---

<sup>11</sup> Véase Jurisprudencia 36/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 6, núm. 13, 2013, pp. 60 y 61.

<sup>12</sup> Véase Jurisprudencia 27/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 19 y 20.

<sup>13</sup> Véase Jurisprudencia 29/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5, núm. 11, 2012, pp. 11 y 12.

<sup>14</sup> Véase Jurisprudencia 29/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 41 y 42.

<sup>15</sup> Véase Jurisprudencia 25/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 5, 2010, pp. 41 y 42.

la violación al interés superior del menor, esta última ha sido protagonista de los procesos recientes, que ha inundado a las autoridades electorales de asuntos totalmente intrascendentes. Tan sólo en las elecciones de 2024 se presentaron ante el INE 136 casos en los que se denunció la violación al interés superior del menor, a los cuales, de encontrar que hubo responsabilidad, se les impone una multa, sin que ello tenga trascendencia alguna en la elección.

Todo lo anterior ha provocado que el PES se desnaturalice, pierda eficacia y deje de ser expedito. El cúmulo de requisitos procesales impuestos por la jurisprudencia, sumado a las desviaciones en su uso como mecanismo jurídico para detener irregularidades y evitar que trasciendan a la elección, lo han vuelto lento, tedioso y poco útil para garantizar el cumplimiento del principio depurador de los actos ilícitos. A lo que se suma que los partidos y actores políticos le “tienen tomada la medida” a las sanciones, pues éstas carecen de eficacia disuasiva frente a la comisión de conductas ilegales.

### 3. *La reinvencción del PES*

El PES requiere reinventarse con urgencia. Las razones que se expusieron en el RAP-17/2006 han dejado de ser el sustento de un procedimiento que hoy en día es ineficaz para realmente conocer de aquellas conductas que sí impactan en la elección y que pueden implicar un cambio definitivo en las condiciones de la competencia.

Como muestra, expongo dos casos que, a mi parecer, fueron trascendentales y probablemente definitivos en lo que ocurrió tanto en las elecciones presidenciales de 2018 como en las de 2024.

1. El 7 de marzo de 2018, el Partido Acción Nacional (PAN) denunció la difusión de tres comunicados de prensa de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), publicados en la página oficial del Gobierno Federal y en redes sociales, así como las declaraciones emitidas por el entonces subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la propia PGR y el secretario de Gobernación, por considerar que violaban el principio de neutralidad establecido en el artículo 134 constitucional, al difundir de manera ilegal información relacionada con el entonces candidato presidencial Ricardo Anaya. La sentencia definitiva de la Sala Superior, en la que confirmó la comisión de las infracciones, llegó catorce meses después, el 15 de mayo de 2019.

Este caso representó un parteaguas en la elección presidencial de 2018, pues afectó de manera irreparable la imagen, honra y reputación del candidato presidencial del PAN y fue resuelto, mediante un PES, de manera definitiva más de un año después de que la denuncia fue presentada.<sup>16</sup>

2. Algo similar ocurrió en 2024 con el caso de la candidata presidencial Xóchilt Gálvez, quien denunció al presidente de la República por conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género en su contra. En este asunto, la denuncia se presentó el 10 de julio de 2023 y la resolución definitiva de la Sala Superior llegó el 13 de junio de 2024. Aunque todavía podía tener impacto en la calificación y validez de la elección presidencial, el tiempo que transcurrió entre que se cometió la conducta y se resolvió en definitiva el asunto diluyó de manera importante el impacto del fallo y sus consecuencias. Cabe señalar que este asunto aún no está resuelto de manera definitiva, pues todavía falta la instancia final que es la Sala Superior.<sup>17</sup>

La emisión tardía de resoluciones que dan definitividad a los PES, específicamente en aquellos cuyo impacto tiene consecuencias que pueden trascender en la elección, parece ser la regla. Así ocurrió en 2024 con la resolución sobre las constantes violaciones de servidores públicos al principio de neutralidad o la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña.

Bajo este marco, la reinvencción del PES debe transitar por las siguientes premisas:

1. Agilizar su conocimiento y resolución a partir de una revisión de los supuestos de infracción que se pueden conocer por esta vía. Es necesario desregular las elecciones, para que exista más libertad en el debate y en la actuación de las y los actores políticos, de manera que la libertad de expresión sea la regla y sólo en supuestos muy acotados pueda restringirse.
2. Regular puntualmente el principio de neutralidad: qué sí pueden hacer las y los servidores públicos.
3. Exigir menos formalidades en la sustanciación y tramitación del PES, y más pulcritud de los denunciantes, de manera que exhiban

---

<sup>16</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REP-90/2018 y acumulados, 15 de mayo de 2024.

<sup>17</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SRE-PSC-200/2024, 14 de junio 2024.

- pruebas que generen al menos indicios de las infracciones y señalen a los sujetos que deben emplazarse.
4. Penalizar la frivolidad en la presentación de una queja y exigir una fianza ante la imposición de ésta; en caso de que se considere que no existieron siquiera indicios de la conducta infractora, entonces se hará válida la fianza.
  5. Las consecuencias ante la comisión de infracciones en materia electoral deben ser realmente disuasivas. Las multas no son suficientes, la participación en el proceso electoral es algo que debe considerarse, especialmente en los casos de reincidencia.
  6. Las autoridades electorales deben tener plazos fatales para resolver en definitiva los PES. Las resoluciones de la Sala Especializada deben ser definitivas e inatacables, salvo en casos excepcionales.
  7. Los PES únicamente deben conocer de irregularidades que ocurran durante los procesos electorales.

## V. CONCLUSIONES

La justicia electoral se ha alejado de su esencia: se ha vuelto abigarrada, subjetiva, ineficaz, inaccesible e incluso inviable, si se considera que su principal función es resolver conflictos y controversias en materia electoral, garantizando el pleno ejercicio de derechos y la realización de elecciones bajo los principios constitucionales. Es necesaria una transformación que le dé un nuevo impulso.

La hiperjudicialización de las elecciones se tiene que combatir, porque muchas de las acciones que se inician son frívolas o notoriamente improcedentes. La justicia debe ser vista como una garantía de certeza de la elección y de salvaguarda del ejercicio de los derechos político-electorales, no como una estrategia de comunicación política o como un mecanismo para ganar en la mesa lo que no se ganó en las urnas.

En cuanto al PES, como he señalado, éste necesita reinventarse para ser un mecanismo de contención eficaz ante las diferentes irregularidades que se dan durante una elección, de manera que éstas se detengan de inmediato y no afecten las condiciones de la competencia. Para ello, es necesario revisar el catálogo de infracciones y acotarlo a aquellas que realmente puedan incidir en los resultados de la elección; agilizar la tramitación y sustanciación de las quejas; y establecer tiempos fatales para la resolución definitiva de los PES, acotando los fallos a una sola instancia, a fin de que las sanciones que se impongan tengan un verdadero efecto disuasivo.

En general, cualquier cambio legal o constitucional en la justicia electoral debe considerar como ejes fundamentales la simplificación de la justicia electoral y darle mayor accesibilidad a partir de lo siguiente:

1. Mayor autonomía y fortalecimiento institucional. Asegurar la independencia del Tribunal Electoral; incrementar su presupuesto y recursos, pero acotar la discrecionalidad de las magistraturas en el manejo institucional, de modo que sean sometidas a un órgano de disciplina dentro del Poder Judicial.
2. Simplificación y agilización en la resolución de las impugnaciones, lo cual pasa por dos aspectos fundamentales: (i) establecer tiempos breves para su resolución; (ii) implementar tecnologías para mejorar la eficiencia.
3. Transparencia y acceso a la información. Es esencial que, tanto a nivel federal como local, se publiquen las sentencias; que las sesiones de resolución sean públicas y que se conozcan, en la mayor medida posible, los expedientes de los casos, al menos las demandas y pruebas que sean sustanciales para su resolución.
4. Comunicación y difusión de la información. Es fundamental para la justicia electoral que todos los tribunales establezcan canales efectivos para informar a los justiciables y a la ciudadanía, mediante el uso de redes sociales y medios digitales, además de promover la transparencia, facilitar la comunicación y brindar mayor accesibilidad a la justicia.
5. Revisión y actualización de la legislación electoral. Es indispensable asegurar que la legislación sea actual y responda a las necesidades y retos que vive la democracia electoral mexicana; para ello, se requiere involucrar a expertos y a la sociedad civil en cualquier proceso de reforma.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ESPINOSA SILIS, Arturo, “Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, vol. 1, TEPJF, México, 2020.

FUENTES BARRERA, Felipe Alfredo, “Justicia electoral: digital, eficaz, rápida y cercana”, *El Universal*, 8 de mayo de 2024, disponible en: <https://www.>

*eluniversal.com.mx/opinion/felipe-alfredo-fuentes-barrera/justicia-electoral-digital-eficaz-rapida-y-cercana/*.

- MATA PIZANA, Felipe de la y BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Justicia electoral principialista*, México, Tirant lo Blanch, colección Derecho y Democracia, 2021.
- NOHLEN, Dieter *et al.*, *Derecho electoral latinoamericano, un enfoque comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2019, colección Política y Derecho.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Observando sistemas de justicia electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington, D. C., OEA-TEPJF, 2019.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, José de Jesús *et al.*, *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional*, IDEA Internacional-TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, Serie Manuales de IDEA.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.
- OTÁLORA, Janine, “Protección de los principios democráticos en elecciones: una perspectiva global comparada ¿judicialización u otros mecanismos de resolución de disputas?”, conferencia dictada en el marco de la Segunda Asamblea Plenaria de la Red Mundial de Justicia Electoral, Cancún, 3 de diciembre de 2018.
- ROLDÁN XOPA, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, IFE, Colección Cuadernos para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012, 2012.

## CAPÍTULO OCTAVO

### LAS CUESTIONES POLÍTICO-PARLAMENTARIAS Y SU CONTROL. LÍMITES Y ALCANCES

Marcos del ROSARIO RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las cuestiones políticas no justiciables en México*. III. *La jurisdicción electoral y la naturaleza de los actos político-electorales*. IV. *Los actos parlamentarios y su control*. V. *Control judicial de los actos parlamentarios*. VI. *Consideraciones sobre la competencia de la jurisdicción electoral para conocer de cuestiones parlamentarias*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

El control de los actos político-parlamentarios ha sido una cuestión central en la teoría y práctica del derecho constitucional y electoral, no sólo en México, sino a nivel global. La necesidad de equilibrar la soberanía del Poder Legislativo con la protección de los derechos fundamentales y el mantenimiento del Estado de derecho plantea un desafío continuo para las democracias modernas. Históricamente, la doctrina ha debatido los alcances y límites de la intervención judicial en el ámbito político-parlamentario, oscilando entre posturas que abogan por una amplia discrecionalidad legislativa y aquellas que promueven un control judicial robusto para evitar abusos de poder.

En el contexto mexicano este debate adquiere una dimensión particular debido a la configuración del sistema político y la evolución jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Desde su creación, el TEPJF ha desempeñado un papel fundamental en la protección de los derechos político-electorales, expandiendo progresivamente

---

\* Director del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita en Guadalajara; investigador nivel 1 del SNII. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0000-0003-3328-5519>.

su competencia para revisar actos legislativos que, en otras jurisdicciones, podrían considerarse no justiciables. Este proceso ha suscitado un intenso debate sobre el equilibrio entre los poderes del Estado, la autonomía del Congreso de la Unión y la protección de los derechos ciudadanos.

Este texto propone explorar los límites y alcances del control judicial sobre los actos político-parlamentarios en México, centrándose en cómo esta práctica ha evolucionado a través de la jurisprudencia del TEPJF. Se analizará la manera en que la interpretación judicial ha ampliado la noción de justiciabilidad en relación con los actos parlamentarios, así como las implicaciones que esto tiene para la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales. Además, se abordarán los desafíos que enfrenta este modelo de control, particularmente en lo que respecta a la eficacia de la protección del derecho a ser votado y la funcionalidad del Poder Legislativo.

El estudio de este tema es particularmente relevante en la coyuntura actual, en la que las tensiones entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo en México se han intensificado, y donde la revisión judicial de los actos parlamentarios podría ser vista como una garantía democrática indispensable o como una potencial intrusión en la soberanía legislativa. Al examinar estas cuestiones, este capítulo busca contribuir a un entendimiento más profundo de la relación entre el derecho electoral y el constitucionalismo en México, ofreciendo reflexiones críticas sobre el papel del TEPJF y el impacto de sus decisiones en el equilibrio institucional.

## II. LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES EN MÉXICO

Con la instauración del amparo en negocios judiciales, a partir del caso Miguel Vega en 1869, el juicio de amparo alcanzó una plenitud integral y amplia como medio de tutela de derechos humanos y de control constitucional, ya que ningún acto de autoridad que vulnerase a algún derecho, fuese de índole municipal, local o federal, podía evadir la revisión judicial.

Si bien, el juicio de amparo en los años setenta del siglo XIX era un instrumento mediante el cual se protegía cualquier tipo de derecho, con una ductilidad en el acceso que lo hacía un verdadero medio de tutela social y democrático, hacia el año 1882 los alcances de su protección se vieron restringidos debido a que se declaró su improcedencia para cuestiones políticas y electorales. Esto debido a que, el 11 de abril de 1874, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encabezada en aquel entonces por José María Iglesias, resolvió un asunto conocido como el amparo Morelos, y con ello fijó un criterio que operaría en los años siguientes, denominado *incompetencia de origen*.

Los hechos del caso se suscitaron cuando un grupo de hacendados de origen español, que vivían en el estado de Morelos, solicitaron la protección de la justicia federal presentando un juicio de amparo en contra de la Ley de Hacienda, promulgada el 12 de octubre de 1873. Tomaron como argumento el hecho de que el Congreso de la Unión y el gobernador de la entidad, el general Francisco Leyva, eran autoridades que se encontraban ocupando su cargo de forma ilegítima, toda vez que uno de los legisladores, Vicente Llamas, había sido electo diputado sin haber dejado el puesto de jefe político de uno de los distritos gubernamentales del estado, por lo que ejercía de forma simultánea dos cargos públicos. A su vez, el general Leyva fue reelecto gobernador, desatendiendo la prohibición de reelegirse, consagrada en la constitución morelense.<sup>1</sup>

En la sentencia del amparo en cuestión, José María Iglesias, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aceptó el agravio expuesto por las partes y lo estableció en sus consideraciones, asumiendo, a partir de ese momento, que cualquier acto emanado por una autoridad, cuya elección o designación haya sido ilegítima, se consideraría carente de competencia desde su origen, implicando que todo acto realizado por ella resultaría inválido. Por ende, se puede decir que, por competente debía entenderse no sólo a aquella autoridad dotada de facultades legales para expedir las normas o los actos impugnados, sino que tenía que haber sido electa o designada de forma legítima. Es decir, la competencia no sólo era funcional, sino también originaria: incompetencia de origen o subjetiva.<sup>2</sup>

No fue sino hasta la llegada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del gran jurista jalisciense, Ignacio Luis Vallarta, que se removió el criterio de la incompetencia de origen. Lo anterior por una razón política. Las cuestiones políticas como no justiciables fueron sostenidas por Vallarta en los amparos de León Guzmán, de agosto de 1878, y Salvador Dondé, de agosto de 1882.

El caso León Guzmán de 1878 se generó cuando éste en su calidad de quejoso promovió un amparo en contra del Gran Jurado del Congreso del Estado de Puebla, que pretendía seguirle un juicio de responsabilidad en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia. El juicio en cuestión fue interpuesto por haberse negado a reconocer a la legislatura y al gobernador de dicho estado, por considerarlos usurpadores, además de que no se alcanzó la mayoría requerida de diputados para iniciar el proce-

---

<sup>1</sup> Cfr. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 86-90.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 95-99.

dimiento. En su voto particular, Vallarta sostuvo que el artículo 16 constitucional hablaba sólo de autoridad competente y no de autoridad legítima. Finalmente, se le otorgó el amparo por la mayoría de los ministros, aduciendo que los diputados que pronunciaron el veredicto no eran la mayoría de dicho congreso.

Asimismo, el pensamiento de Vallarta se impuso sobre la mayoría en la resolución del amparo promovido por Salvador Dondé, en 1882. En él, el quejoso presentó su demanda en contra del tesorero del estado de Campeche por el cobro de impuestos, los cuales consideró inconstitucionales, pues el funcionario no había sido nombrado por el gobernador constitucional de la entidad, sino por una autoridad *de facto*, carente de legitimidad.<sup>3</sup> Para combatir la tesis de la incompetencia de origen, Vallarta recurrió a doctrina comparada, particularmente a la estadounidense, en la cual no se encontraba antecedente para decidir cuestiones políticas. Uno de los aspectos más importantes en la sentencia fue el establecimiento de la improcedencia del juicio de amparo en cuestiones políticas, invocando el *self-restraint* ejercido por la suprema corte norteamericana en asuntos políticos (*caso Luther v. Borden*, 1849).<sup>4</sup>

Vallarta decidió negar el amparo al promovente en cuanto al argumento de la ilegitimidad de origen de la autoridad, pero sí le otorgó la protección respecto a la naturaleza de los impuestos impugnados, ya que implicaban una invasión a la competencia federal al ser aplicados por una autoridad local.

A partir de este caso, Ignacio L. Vallarta dejaría sin efecto el criterio de la incompetencia de origen. Esto quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia número 163.<sup>5</sup> La tesis en cuestión estableció los siguientes criterios esenciales:

- La autoridad judicial no debe intervenir en cuestiones políticas que incumben a otros poderes.
- El amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad.
- Prejuzgar la legitimidad de las autoridades llevaría a atacar la soberanía de los estados.
- Es decir, sólo se debe revisar la constitucionalidad objetiva.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 236-239.

<sup>4</sup> González Oropeza, Manuel, “La protección de los derechos políticos en los Estados Unidos y México desde una perspectiva del derecho comparado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 38, 2014, p. 69.

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Apéndice, 1917-1988, p. 272.

Con la tesis jurisprudencial en cuestión se expulsó formalmente de la competencia del amparo las cuestiones políticas, lo cual trajo consigo que los derechos políticos, durante más de ciento catorce años, estuvieran sin ningún tipo de tutela y, por ende, las personas en un completo estado de indefensión.

### III. LA JURISDICCIÓN ELECTORAL Y LA NATURALEZA DE LOS ACTOS POLÍTICO-ELECTORALES

Los derechos políticos son derechos humanos que posibilitan al ciudadano participar y decidir en el ámbito político, el cual está constituido por las relaciones entre éstos y el Estado, gobernantes y gobernados. Entre estos derechos está la designación de los órganos representativos, incluyendo el derecho al voto, a postularse como candidato y a ser electo; también se consideran la libertad de expresión, de movimiento y de asociación, entre otros.<sup>6</sup>

Derivado de la imposibilidad de que el juicio de amparo pudiera conocer de cuestiones político-electorales, a partir del amparo Dondé (1882), y como lo prevé el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos político-electorales no contaron con un mecanismo de protección en caso de que fueran vulnerados. No fue sino hasta la reforma constitucional de 1996, con la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), que se pudo contar con un instrumento diseñado para garantizar la vigencia efectiva de estos derechos. En dicha reforma se creó el TEPJF como órgano jurisdiccional encargado de la defensa de los derechos político-electorales, a través del mencionado JDC, así como de validar la constitucionalidad de los resultados electorales. Con lo anterior, se instauró una jurisdicción constitucional especializada en materia electoral, la cual da cauce a todas las controversias electorales que puedan suscitarse.

Conforme lo dispuesto por el artículo 99, fracción 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el TEPJF es competente para resolver el JDC, cuya procedencia, según lo establecido en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se limita a conocer de las violaciones generadas en contra de los derechos políticos básicos: votar, ser votado y de asociación política. Sin embargo, el

---

<sup>6</sup> Cfr. Hernández, María del Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 529-565.

TEPJF, consecuente con su vocación progresista y garantista, ha extendido los alcances de protección del medio en cuestión, salvaguardando la vigencia de otros derechos que, sin tener una naturaleza política, guardan relación con el contexto político y son determinantes para el ejercicio y tutela de los derechos políticos.

Sin duda, una de las vertientes que han distinguido al TEPJF como verdadero tribunal constitucional es lo relativo a la tutela de los derechos políticos, en particular de los grupos vulnerables y de aquellas personas que por razón de género u origen étnico no pueden gozar y ejercer sus derechos en un ámbito de igualdad. Con base al desarrollo interpretativo del TEPJF, respecto a la aplicación del JDC, se destaca entre los derechos sujetos a la tutela extensiva el derecho a ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, y a ocuparlo; es decir, incluye el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.<sup>7</sup>

En 2007 se llevó a cabo una reforma constitucional, derivada de la fuerte tensión provocada por las elecciones presidenciales de 2006, en la que se modificó el modelo de comunicación política y se estableció formalmente la facultad de control constitucional del TEPJF en actos concretos, mediante el cual las normas contrarias al orden constitucional pueden ser inaplicadas con efectos relativos. Con esto se materializó la jurisdicción constitucional en materia electoral en nuestro sistema jurídico.

Como se puede advertir, la jurisdicción en materia electoral fue diseñada en un primer momento para tutelar los derechos político-electorales de la ciudadanía y, posteriormente, para ejercer un control constitucional sobre los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral.

Conforme el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el TEPJF será, con excepción de lo dispuesto en la fracción 2 del artículo 105 de esta ley fundamental —el cual dispone que se le confiere la competencia única a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para ejercer control abstracto sobre las normas jurídicas electorales—, la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en materia electoral del Poder Judicial de la federación. Por tanto, se puede decir que el TEPJF es un órgano jurisdiccional diseñado para conocer de actos de naturaleza político-electoral, que son aquellos que tienen que ver con la elección de los representantes a cargos de elección popular, su organización, y la participación de la ciudadanía en los temas de incidencia pública, así como los relacionados con controversias derivadas de los resultados electorales.

---

<sup>7</sup> Cfr. Gómez Terán, Xitlali, “De la tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Revista Quid Iuris*, México, año 3, vol. 6, 2008, pp. 70-79.

Los actos de naturaleza electoral son aquellas acciones y decisiones que se llevan a cabo dentro del proceso electoral y que tienen como objetivo garantizar la correcta realización de las elecciones y, con ello, el respeto integral de la voluntad ciudadana. En consecuencia, los límites y alcances de la competencia de la jurisdicción en materia electoral se encuentran en las cuestiones político-electorales, que son aquellas que tienen relación con las elecciones y su organización. De igual forma, dicha competencia se orienta a garantizar de forma efectiva la vigencia de los derechos político-electorales anteriormente referidos, así como los derechos humanos que tienen un vínculo directo con los procesos electorales.

#### IV. LOS ACTOS PARLAMENTARIOS Y SU CONTROL

El *acto parlamentario* puede definirse en un sentido estricto como la “Declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo efectuada por órgano parlamentario competente en el ejercicio de atribuciones parlamentarias”.<sup>8</sup>

El parlamento como órgano de poder tiene su origen en Inglaterra. Fue en el año 1215 cuando Juan sin Tierra otorgó la Magna Carta Libertatum a los barones de su reino en Runnymede. Lo anterior como exigencia de éstos ante los excesos por parte del monarca en el ejercicio de sus libertades y propiedades.

A partir de ese momento, cualquier acto del rey tendría que ser aprobado por su Magnum Concilium, integrado por nobles y autoridades eclesiásticas. Hacia 1265, el Parlamento de Inglaterra fue materializándose como un órgano de representación política en el que ya no sólo tenían voz y voto aquellos que ostentaban un título de nobleza sino también los burgueses del reino, quienes adquirieron un espacio para hacer valer sus exigencias.<sup>9</sup>

En el siglo XIV el modelo bicameral inglés estaba bien definido, conformado por las cámaras de los lores y la de los comunes. Si bien ejercían un contrapeso importante en las decisiones del monarca, no fue hasta la llamada Revolución Gloriosa, en 1688, en la que los Estuardo fueron despojados, con la expulsión del último rey de esta dinastía, que el parlamento se antepuso como un órgano de poder supremo.

---

<sup>8</sup> *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia de la Lengua, Madrid, 2020, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/acto-parlamentario#:~:text=Parl.,el%20ejercicio%20de%20atribuciones%20parlamentarias>.

<sup>9</sup> En 1265, Simón de Monfort reunió al parlamento inglés en contra de la voluntad del rey Enrique III, y convocó a dos caballeros de cada condado del reino y a dos burgueses de cada ciudad, por lo que es considerado como el padre de la cámara de los comunes. Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 192-194.

Al año siguiente, el dominio del parlamento se consolidó con la promulgación de la Declaración de Derechos (Bill of Rights), emitida por las cámaras y sancionada por Guillermo de Orange, con lo que se limitó sustancialmente las facultades de los monarcas en los asuntos de gobierno, reduciendo en buena medida su intervención en la vida parlamentaria.<sup>10</sup>

Con el triunfo de la Revolución Gloriosa y la influencia de la teoría de John Locke, el parlamento inglés se erigió como órgano de control supremo sobre los actos del rey. Esto trajo como consecuencia que ningún ente ajeno podía enjuiciar las acciones de los parlamentarios, y mucho menos ejercer un escrutinio formal sobre los actos que se emitieran de forma colegiada.<sup>11</sup>

Desde entonces se ha forjado una postura inexorable de que los actos parlamentarios no pueden ser conocidos por órganos distintos al poder legislativo, toda vez que se puede entender como una intromisión al ámbito de su competencia, trayendo consigo una vulneración al principio de división de poderes. Por tanto, se puede decir que las únicas formas de control que pueden existir al interior de los órganos legislativos son aquellas que los mismos dispongan, de cara a evitar cualquier tipo de intromisión en su vida interna. En la mayoría de los sistemas no se cuentan con remedios judiciales que permitan solventar tales afectaciones.<sup>12</sup>

## V. CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

Los órganos que ejercen el control de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico, hasta tiempo reciente, se habían mantenido al margen de conocer de asuntos parlamentarios, arguyendo que estos actos escapan de su competencia. En particular, en cuanto al TEPJF, cuyos criterios primigenios sostenían un claro impedimento sobre la materia parlamentaria, pues establecían un límite entre las cuestiones electorales y las parlamentarias, el cual consistía en que una vez que las personas que contendieron por algún escaño de representación política resultaban electas y tomaban posesión de sus cargos, éstas dejaban de estar sujetas a cualquier ámbito electoral para pasar a formar par-

<sup>10</sup> Cfr. Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 397.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, “Mecanismos constitucionales para el control del poder político”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 31, julio-diciembre de 2014, disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=SI405-91932014000200012](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SI405-91932014000200012).

te de la esfera legislativa, en la cual los órganos parlamentarios son los únicos que pueden revisar sus actuaciones como parlamentarios.<sup>13</sup>

Durante los primeros años del TEPJF se hicieron valer, por vía de JDC, aspectos derivados al derecho en la integración de grupos parlamentarios, así como al derecho a ocupar el cargo; sin embargo, se decidió en aquel entonces que los asuntos relacionados con integración de grupos parlamentarios se encontraban en la órbita del derecho parlamentario, y que el derecho a ocupar un cargo estaba directamente relacionado con los derechos políticos esenciales: votar y ser votado. Además, se determinó que el JDC no era el medio para resolver conflictos relacionados con el derecho a ocupar o permanecer en el cargo.<sup>14</sup>

Posteriormente, en la jurisprudencia 44/2014, el TEPJF determinó que la designación de las personas integrantes de las comisiones legislativas es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, toda vez que tiene relación con el funcionamiento de las actividades internas de los congresos.<sup>15</sup> Con el citado criterio, el TEPJF definió que la integración de las comisiones no puede vulnerar los derechos político-electorales en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo, ni el derecho de participación en la vida política del país.

El criterio más reciente que sostuvo un impedimento para conocer de cuestiones parlamentarias, previo al establecimiento de una nueva etapa jurisprudencial en este tema, es el contenido en la resolución del SUP-JDC-1878/2019, en la que se expresó claramente que los actos parlamentarios no son susceptibles de control judicial, ya que esto implicaría una intervención que no es conforme a la ley ni a los estándares fijados por la Sala Superior del TEPJF.<sup>16</sup>

Posteriormente, se dio paso a una nueva etapa jurisprudencial, mediante las sentencias SUP-JE-281/2021, SUP-JDC-1453/2021 y SUP-

<sup>13</sup> TEPJF, *Los límites entre el derecho parlamentario y el derecho electoral desde las líneas jurisprudenciales definidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*, Documento de trabajo, México, s. f., disponible en: <https://www.te.gob.mx/lineasjuris/media/pdf/d566bf2aec078cf.pdf>.

<sup>14</sup> TEPJF, *Anexo 1: Evolución de las líneas jurisprudenciales del Tribunal Electoral en la materia*, Documento de trabajo, México, s. f., disponible en: <https://www.te.gob.mx/lineasjuris/media/pdf/578ff682775f2d7.pdf>

<sup>15</sup> Jurisprudencia 44/2014, “Comisiones legislativas. Su integración se regula por el derecho parlamentario”, *Gaceta de tesis y jurisprudencia en materia electoral*, año 7, número 15, 2014, pp. 18 y 19, disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-44-2014>.

<sup>16</sup> TEPJF, *SUP-JDC-1878/2019*, 15 de enero de 2020, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1878-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1878-2019.pdf).

REC-49/2022, en las que el TEPJF sustituyó su precedente, dando paso a la posibilidad de conocer de violaciones a derechos políticos derivados de actos legislativos.<sup>17</sup> En las sentencias referidas, se destaca la labor de distinguir por parte del operador jurisdiccional si el acto es político, o bien, si tiene implicaciones jurídicas.

Con base en estas sentencias, la Sala Superior del TEPJF emitió la jurisprudencia 2/2022, la cual representó una modificación sustancial respecto a lo establecido en la jurisprudencia 44/2014. Con este criterio, el TEPJF determinó que, pese a que existan actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario, la interpretación sistemática y progresiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a que estos mismos actos tengan una naturaleza electoral que puede ser del conocimiento del tribunal electoral.<sup>18</sup> Lo anterior bajo la lógica de que estos actos inciden de forma directa en la vigencia efectiva de los derechos político-electorales, en la vertiente del ejercicio efectivo.

Bajo esta tesitura, el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votado generó una dimensión amplia en cuanto a su contenido y efectos, toda vez que bajo este criterio las y los legisladores pueden desarrollar sus funciones legislativas de forma plena, sin que exista ninguna restricción en cualquier espacio de deliberación dentro de los órganos legislativos.

En consecuencia, a diferencia de lo dispuesto en criterios anteriores, en particular en lo establecido en la jurisprudencia 44/2014, se puede advertir que el derecho a ser votado no concluye con el proceso electoral, sino que se extiende al ejercicio de las funciones de representación política que lleva a cabo un legislador. Esto implica que la dimensión electoral se amplía, reduciendo los ámbitos parlamentarios que anteriormente eran competencia exclusiva de los órganos legislativos.

---

<sup>17</sup> TEPJF, SUP-JDC-572/2003, 29 de septiembre de 2003, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-572-2003>; Sala Superior del TEPJF, SUP-JDC-574/2003, 10 de octubre de 2003, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-574-2003>; Sala Superior del TEPJF, SUP-JDC-559/2005, 04 de octubre de 2005, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-559-2005>.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 2/2022, “ACTOS PARLAMENTARIOS, SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA”, *Gaceta de tesis y jurisprudencia en materia electoral*, año 15, número 27, 2023, pp. 25-27, disponible en: <https://www.te.gob.mx/editorial/obras/2221>.

Si bien la ampliación de la competencia del TEPJF sobre actos parlamentarios se limita a cuestiones relacionadas con el ejercicio del cargo de representación legislativa, derivada del derecho a ser votado, es innegable que los límites entre el ámbito electoral y el parlamentario son cada vez más difusos. En buena medida este viraje en la interpretación jurisprudencial del TEPJF tiene como soporte lo dispuesto por la SCJN en los amparos 25/2021<sup>19</sup> y 27/2021<sup>20</sup>, en los que se consideró que son justiciables los actos parlamentarios de carácter intralegislativo cuando se vulnera algún derecho fundamental.

Cabe mencionar que con este criterio la SCJN también modificó la línea jurisprudencial sostenida, consistente en la no intervención en cuestiones de carácter parlamentario.<sup>21</sup> Una muestra de ello fue lo dispuesto en la controversia constitucional 140/2006,<sup>22</sup> en la que se estableció claramente que los posicionamientos políticos que emiten las cámaras no son susceptibles de control constitucional, lo anterior en consonancia expresa del principio de división de poderes.

Recientemente la SCJN confirmó su criterio jurisprudencial en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y acumulada, en la que se determinó que son procedentes los medios de defensa contra actos parlamentarios con el fin de que las personas legisladoras puedan defenderse.<sup>23</sup> En dicha resolución, la SCJN declaró la invalidez del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la que se disponía la improcedencia contra los actos parlamentarios del Congreso de la Unión, de sus órganos y de sus comisiones. La *ratio* de esta resolución radica en el contenido de la norma jurídica controvertida, la cual propicia que las personas legisladoras no cuenten con un recurso efectivo ante los actos de las autoridades parlamentarias que pudieran vulnerar sus

<sup>19</sup> SCJN, *Amparo en Revisión 25/2021*, 18 de agosto de 2021, disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2021-08/AR-25-2021-11082021.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-08/AR-25-2021-11082021.pdf).

<sup>20</sup> SCJN, *Amparo en Revisión 27/2021*, s.f., disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2021-06/AR-27-2021-25062021.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-06/AR-27-2021-25062021.pdf).

<sup>21</sup> Un antecedente a considerar es el previsto en la Contradicción de Tesis 105/2017, donde la segunda sala posibilitó el control jurisdiccional de los actos intraparlamentarios que lesionan derechos fundamentales de las personas, cuando en el procedimiento legislativo se afecte directamente los derechos de las personas parlamentarias. SCJN, *Contradicción de Tesis 105/2017*, 23 de agosto de 2017, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212911>.

<sup>22</sup> SCJN, *Controversia Constitucional 140/2006*, 15 de agosto de 2007, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=89211>.

<sup>23</sup> SCJN, *Acción de Inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022*, 22 de agosto de 2022, [https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2022/19/3\\_296512\\_6196\\_firmado.pdf](https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2022/19/3_296512_6196_firmado.pdf).

derechos de participación política, acceso y desempeño de la función parlamentaria.

Con esta resolución, los criterios establecidos por la SCJN y el TEPJF se armonizaron en torno a los límites y alcances del derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo en cuanto a que éste debe mantenerse sin ningún factor que perturbe su desempeño, por lo que el control constitucional debe garantizar la función representativa de toda persona legisladora.

En consecuencia, de este precedente dictado por la SCJN se deriva que es procedente ejercer control sobre los actos parlamentarios cuando:

1. Sean susceptibles de lesionar algún derecho fundamental; lo que, en el caso del derecho de acceso y desempeño del cargo público representativo, se actualizaría cuando los actos afecten el núcleo esencial de la función parlamentaria.
2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no haya conferido una discreción absoluta al legislador para realizar dichos actos por responder a una cuestión eminentemente política y que, expresa o implícitamente, se exima a la autoridad intraparlamentaria de cualquier motivación jurídica.<sup>24</sup>

Como se puede advertir, existe una nueva dimensión interpretativa por parte de los órganos de control constitucional, SCJN y TEPJF, en la que extienden la competencia del control jurisdiccional sobre actos parlamentarios, cuando éstos afecten directamente la función legislativa, haciendo todavía más complejo determinar los límites entre las cuestiones electorales y parlamentarias.

## VI. CONSIDERACIONES SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL PARA CONOCER DE CUESTIONES PARLAMENTARIAS

Como se ha advertido, el desarrollo progresivo en la interpretación por parte del TEPJF y de la SCJN ha permitido que los actos parlamentarios intralegislativos sean sujetos de control cuando está en riesgo la vigencia efectiva de algún derecho humano.

En el caso del TEPJF, la justificación radica en la tutela del derecho de la ciudadanía a ser votada, en su vertiente al ejercicio efectivo del cargo, la

---

<sup>24</sup> Cfr. TEPJF, *Los límites entre el derecho parlamentario...*, cit.

cual implica que quien detenta el cargo de legislador lo pueda ejercer, sin ningún obstáculo o restricción que limite sus funciones.<sup>25</sup>

Se puede decir que el límite del control constitucional sobre los actos parlamentarios se encuentra en los casos en los que está de por medio el adecuado ejercicio de la función de representación política del legislador, por lo que, tratándose de asuntos intralegislativos que no obedezcan a esa materia, la competencia del TEPJF se ve limitada.

Sin embargo, en la jurisprudencia esgrimida por el TEPJF se puntualiza que se deberá efectuar un análisis de cada caso y sus particularidades.<sup>26</sup> Lo anterior, se quiera o no, pone al operador jurisdiccional en una posición de ponderar sobre si trata de una cuestión que deriva de un ejercicio efectivo al cargo o de otra índole.

En la resolución SUP-REC-49/2022,<sup>27</sup> la Sala Superior del TEPJF determinó que es de un derecho de las senadoras y los senadores, en representación de su grupo parlamentario, integrar la comisión permanente para garantizar que las fuerzas políticas se encuentren representadas conforme al principio de máxima representación efectiva, sustentado en los criterios de proporcionalidad y pluralidad.

Dicha resolución reconoce el derecho a la representación de las fuerzas políticas en un órgano legislativo, como es la comisión permanente, cuya función es ostentar la función legislativa en los periodos de receso de las cámaras del Congreso de la Unión. Este órgano con atribuciones legislativas limitadas está integrado por 37 legisladores, 19 provenientes de la Cámara de Diputados y 18 de la Cámara de Senadores.

Si bien en su integración se busca que haya una representación de los distintos grupos parlamentarios, la decisión de cómo y quiénes la integrarán pasa por la competencia de la Junta de Coordinación Política de cada órgano legislativo, que son órganos colegiados en los que se impulsan el enten-

---

<sup>25</sup> Criterio conformado a partir de la Jurisprudencia 27/2002: “Derecho a ocupar el cargo. El derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto son susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no solo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo”, TEPJF, *Anexo 1: Evolución de las líneas jurisprudenciales...*, cit.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> TEPJF, SUP-REC-49/2022, 16 de febrero de 2022, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0049-2022.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0049-2022.pdf).

dimiento y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar los acuerdos para dar cumplimiento a las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden a ambas cámaras, tal y como lo expresan los artículos 33 y 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>28</sup> En el mismo ordenamiento, en sus artículos 34, inciso c), y 82, inciso c), se establece que es facultad de la Junta de Coordinación Política proponer al Pleno a los diputados y senadores que integrarán la comisión permanente.<sup>29</sup>

Como se advierte, la integración de la comisión permanente es una facultad exclusiva de este órgano colegiado de representación parlamentaria. La cuestión es: ¿hasta qué punto un órgano de control constitucional en materia electoral puede extender los efectos y alcances del derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo en la integración de comisiones de los órganos legislativos, cuando esta acción forma parte de la vida interna de ellos? Más aún, ¿existe justificación para legitimar una competencia jurisdiccional en torno a casos en los que se busca garantizar que las fuerzas políticas se encuentran debidamente representadas?

Buscando responder a estos cuestionamientos, se aprecia una ampliación de competencias que se alejan de aspectos relativos al ejercicio del cargo, y que se acercan más a las funciones de gobierno interno de los órganos parlamentarios. Los parámetros vertidos tanto por la SCJN como por el TEPJF no permiten identificar con claridad hasta qué punto se puede hablar de cuestiones derivadas por el derecho a ser votado cuando se está frente a cuestiones de carácter operativo y funcional de los órganos internos del Poder Legislativo.

Bajo la lógica de pretender garantizar que las fuerzas políticas al interior de los parlamentos estén debidamente representadas, entiéndase grupos parlamentarios formales o no, resulta posible que el TEPJF intervenga en la composición de las comisiones ordinarias, especiales o de investigación de las cámaras, cuando se aduzca que no se ha respetado el derecho a integrarlas por parte de un legislador, un grupo parlamentario o una fuerza política.

De ser así, estaríamos ante un desdoble o cambio de naturaleza del derecho electoral, que podría alcanzar cualquier acto parlamentario interlegislativo en el que esté inmerso una cuestión de representación, por el simple hecho de que intervienen legisladores, y forma parte de sus funciones. Esto no sólo conllevaría una extensión desproporcionada del control

---

<sup>28</sup> Artículo 33 y artículo 80, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

<sup>29</sup> *Ibidem*, artículo. 34, inciso c); *Ibidem*, artículo 82, inciso c).

constitucional del TEPJF, sino que sería una intervención que afectaría la autonomía legislativa y el principio de división de poderes.

Por tanto, lo deseable es que esta facultad adquirida por vía de interpretación tenga su asidero en la normativa aplicable o, en su defecto, que se diseñe un marco jurídico que prevea los mecanismos de protección necesarios para garantizar la vigencia efectiva de los derechos de las personas parlamentarias cuando ejerzan sus funciones *ad intra* los órganos legislativos.

## VII. CONCLUSIONES

En la actualidad se observa una ampliación de las competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre actos parlamentarios intralegislativos, en particular cuando éstos afectan el derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo. Este cambio implica que cualquier acto parlamentario que vulnere derechos fundamentales puede ser objeto de control judicial.

El control judicial de actos parlamentarios ha llevado a la intervención en la composición de comisiones y otros órganos internos del parlamento, justificándola como necesaria para garantizar que las fuerzas políticas estén debidamente representadas. Sin embargo, esto plantea riesgos de una extensión desproporcionada del control constitucional, que podría afectar la autonomía legislativa y el principio de división de poderes.

Los tribunales han desarrollado criterios para distinguir entre actos meramente políticos y aquellos con implicaciones jurídicas. Esta distinción es crucial para determinar qué actos parlamentarios pueden ser sujetos de control judicial. No obstante, las recientes interpretaciones jurisprudenciales crean un nuevo escenario en el que los límites entre cuestiones electorales y parlamentarias se vuelven más difusos. El derecho a ser votado se extiende más allá del proceso electoral, abarcando también el ejercicio de las funciones representativas del legislador, lo que implica una mayor intervención judicial en asuntos que antes eran competencia exclusiva de los órganos legislativos.

La tutela del derecho a ser votado y su ejercicio efectivo es vista como esencial para garantizar que los legisladores puedan desempeñar sus funciones sin obstáculos ni restricciones. Esto ha llevado a que actos de naturaleza política que afectan la representación y participación política sean sujetos de revisión judicial. Lo anterior subraya una tendencia hacia una mayor judicialización de los actos parlamentarios en México, impulsada por la necesidad de proteger los derechos políticos y la representación efectiva dentro del marco constitucional.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- DEUTSCH, Karl W., *Política y Gobierno*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA, *Diccionario panhispánico del español jurídico*, España, 2020, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/acto-parlamentario#:~:text=Parl.,el%20ejercicio%20de%20atribuciones%20parlamentarias>.
- GÓMEZ TERÁN, Xitlali, “De la tutela del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, *Revista Quid Iuris*, México, año III, vol. 6, 2008.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La protección de los derechos políticos en los Estados Unidos y México desde una perspectiva del Derecho Comparado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 38, 2014.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

## CAPÍTULO NOVENO

### LAICIDAD Y REFORMA ELECTORAL

Pauline CAPDEVIELLE\*

Danariel CURIEL ARRIAGA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Laicidad y democracia en México: una justificación ética*. III. *Estado de la cuestión. Una legislación fragmentada*. IV. *Puntos ciegos y zonas grises*. V. *La falta de coherencia en la interpretación jurisdiccional de la laicidad*. VI. *Conclusiones propositivas*. VII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Una de las singularidades de la legislación mexicana en materia electoral es dedicar muchos esfuerzos para evitar la influencia de la religión en los procesos de designación de los representantes populares. Lo anterior se explica por una historia marcada por el protagonismo de la Iglesia católica, a la que el Estado tuvo que enfrentar en distintos momentos para emanciparse y consolidarse como plenamente soberano. Es por ello que en México es posible afirmar que la laicidad es consustancial al afianzamiento de una República democrática, representativa y federal, y que su protección es necesaria para garantizar un voto libre, consciente e informado por parte de la ciudadanía.

La importancia de la laicidad en materia electoral no debe entenderse como una reminiscencia de los debates decimonónicos en la materia. Hoy, más que nunca, la cuestión de la separación entre el Estado y las Iglesias es fundamental en un contexto político y social marcado por la desprivatización de lo religioso, por un lado, y, por la utilización desinhibida de la narrativa religiosa por parte de los actores políticos, por el otro. En los últimos

---

\* Investigadora Asociada “C” de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel I. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0000-0002-7298-8850>.

\*\* Asistente de investigación. Estudió la licenciatura en derecho en la Facultad de Derecho, UNAM.

años se ha advertido un reblandecimiento de la laicidad en la cultura política nacional, víctima de las incesantes embestidas de los sectores clericales que buscan influir en la agenda de discusión, y por los intentos de la clase política de modificar su entendimiento y alcance para beneficiar determinados proyectos partidistas. La cuestión de la laicidad, en este sentido, rebasa el alcance de la materia electoral y se presenta como una agenda que debe ser defendida frente a proyectos dogmáticos, ya sea de índole religiosa o política.

El objetivo de este trabajo es ofrecer una valoración de la legislación electoral sobre la laicidad y la separación entre el Estado y las Iglesias, entendidos como principios que buscan asegurar las condiciones del pluralismo y de imparcialidad en los procesos electorales. La reflexión se articula de la manera siguiente: primero, se enfatiza la dimensión ética del proyecto laico y sus vínculos con la democracia; segundo, se presenta una tabla que sistematiza las disposiciones electorales en la materia; tercero, se enfatizan algunos puntos ciegos y zonas grises de la legislación, y cuarto, se pone de manifiesto la falta de coherencia interpretativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al examinar casos de violación al principio de laicidad. Finalmente, se presentan algunas pistas para robustecer la eficiencia de la normativa laica en materia electoral.

## II. LAICIDAD Y DEMOCRACIA EN MÉXICO: UNA JUSTIFICACIÓN ÉTICA

De manera muy sencilla, se puede entender la laicidad como un régimen de convivencia basado en la autonomía entre el Estado y las Iglesias, y orientado a la defensa de las libertades de las personas. Se trata de un concepto que puede ser abordado desde diferentes aristas y disciplinas, pero lo que nos interesa aquí es su relación con la democracia. Existe un consenso en la literatura, al menos desde las voces comprometidas con el proyecto democrático constitucional, sobre la relación indisoluble entre la laicidad y la democracia, así como sobre la existencia de un vínculo necesario entre ambos. En este sentido, democracia y laicidad tienen una afinidad electiva,<sup>1</sup> al compartir, desde una visión sustancial, una serie de principios y valores éticos orientados al reconocimiento de la dignidad, libertad e igualdad de las personas.

Así, para Pedro Salazar, laicidad y democracia comparten el individualismo ético, es decir, el reconocimiento de la dignidad y de la autonomía intrínseca de cada sujeto, el cual ha de tener plena libertad para tomar decisiones, ya sea a nivel individual o como miembro de una sociedad política.

---

<sup>1</sup> Blancarte, Roberto, *Democracia y laicidad*, México, INE, 2022.

Esta noción se encuentra tanto en el ideal democrático moderno como en la laicidad, la cual reivindica la razón por encima del dogma y, desde ese punto de partida, proclama la autonomía y agencia moral de cada individuo en situación de radical igualdad con los demás. Esta idea se encuentra en el núcleo de la filosofía de los derechos humanos de Norberto Bobbio, quien sostiene que la libertad de pensamiento es el corazón del que parte el reconocimiento de los demás derechos, entre ellos, los de ciudadanía.<sup>2</sup>

Un segundo espacio axiológico compartido entre laicidad y democracia es el pluralismo. En su obra titulada *De la esencia y valor de la democracia*, publicada en 1920, Hans Kelsen desarrolla la idea de que existe una relación necesaria entre la forma de gobierno democrático y el relativismo moral y religioso.<sup>3</sup> Al respecto, el jurista y filósofo austriaco distingue entre una concepción moral absolutista y otra basada en el relativismo ético. La primera, explica, es una visión cerrada en torno a la discusión sobre valores y principios que encierran una validez universal e intemporal, es decir, que se presentan como independientes de las contingencias de tiempo y lugar; esta visión limita la libertad del ser humano en el ámbito social y tiende a favorecer regímenes autoritarios y autocráticos. En cambio, una concepción relativista reconoce la imposibilidad de acceder a lo eterno, ya que los principios y valores dependen en buena medida de deseos y necesidades contingentes.

La democracia abreva de esta segunda concepción, la cual parece ser la única compatible con la garantía del pluralismo en sociedades diversas, en las que existe una infinidad de posturas, concepciones del mundo e identidades. El régimen democrático, entendido como una forma de gobierno que busca el consenso con base en una discusión argumentada, implica necesariamente el rechazo de cualquier tipo de absolutismo, ya sea de índole político o religioso<sup>4</sup>. Así, para Kelsen el relativismo se vuelve la piedra angular de la democracia, al permitir el debate en condiciones de igualdad y tolerancia, al contrario de la autocracia, asociada con el absolutismo moral.

Esta idea es compartida por el filósofo político Michelangelo Bovero, quien reflexiona sobre el vínculo entre democracia y laicidad a partir del concepto de antidogmatismo. De acuerdo con él:

---

<sup>2</sup> Salazar Ugarte, Pedro, “Laicidad y democracia constitucional”, *Isonomía*, núm. 24, abril de 2006, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n24/n24a3.pdf>.

<sup>3</sup> Robles Vázquez, Jorge, “Hans Kelsen, su concepto de democracia y la Constitución de Austria de 1920”, *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 53, núm. 239, agosto de 2017, pp. 111-135, disponible en: <https://doi.org/10.22201/lder.24488933e.2003.239.61334>.

<sup>4</sup> *Idem*.

La democracia es incompatible con la intolerancia al disenso, precisamente porque es el régimen antidogmático por excelencia: ninguna decisión determinada, incluso aunque fuera sostenida por la enorme mayoría, puede ser impuesta como un dogma público indiscutible e inmodificable. Una colectividad cerrada al disenso, incluso eventual o futuro, no es democrática. La democracia es laica por definición.<sup>5</sup>

De esta manera, laicidad y democracia comparten una dimensión ética que va más allá de las cuestiones procedimentales y de la confrontación entre mayorías y minorías. Si la laicidad se constituye en una condición de la democracia, ésta se presenta también como condición de la laicidad, más aún cuando se entiende desde un aspecto sustancial en el que la expresión de la voluntad general está enmarcada por la existencia de derechos humanos, entre ellos, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La laicidad posibilita la autonomía del ser humano, tanto a nivel individual como colectivo, y se vuelve un aspecto indispensable de una democracia entendida en un sentido plenamente axiológico.

### III. ESTADO DE LA CUESTIÓN. UNA LEGISLACIÓN FRAGMENTADA

Como mencionamos anteriormente, el desarrollo de la laicidad en México ha ido de la mano con la democracia misma. Este proceso ha llevado a que nuestro país tenga una de las legislaciones más robustas a nivel mundial en cuanto a laicidad, especialmente en materia electoral. A menudo se piensa que fue a partir de las conocidas Leyes de Reforma, a mediados del siglo XIX, cuando se implementaron las restricciones a las iglesias y ministros de culto en esta materia; sin embargo, fue desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 —con todo y que ésta, como es sabido, dio origen a un Estado confesional— que se prohibió a los ministros del culto católico ser electos a cargos de representación popular.<sup>6</sup> Las limitaciones a ministros de culto en materia electoral se fueron robusteciendo a lo largo de la historia

<sup>5</sup> Bovero, Michelangelo, *El concepto de laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 10.

<sup>6</sup> Véase: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en: <https://bicentenario.scjn.gob.mx/constituciones/constitucion-1824>. Artículo 23: “No pueden ser diputados:... 6o. Los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los M.R.R. arzobispos, y R.R. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisos y vicarios generales, los jueces de Circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los estados o territorios en que ejerzan su cargo o ministerio”. Y artículo 24: “Para que los comprendidos en el artículo anterior puedan ser elegidos diputados, deberán haber cesado absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones”.

constitucional de nuestro país, llegando al punto de que México estableció una reserva al artículo 25 al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para mantenerlas.<sup>7</sup>

Es necesario entender estas restricciones en el marco del conflicto que identificó la relación entre el Estado y la Iglesia católica desde el nacimiento y a lo largo del desarrollo de la nación mexicana. Al momento de alcanzar su independencia, nuestro país pretendía heredar las prerrogativas de las cuales gozaba la corona española sobre la Iglesia de acuerdo con el patronato acordado entre ambas partes; sin embargo, se encontraron con una Iglesia más bien opuesta tanto a la independencia, como al establecimiento de un régimen democrático.<sup>8</sup> En el clímax de este conflicto, la Constitución de 1857, además de omitir la mención de la religión católica como oficial del país y única autorizada, estableció como requisito para ser diputado<sup>9</sup> o presidente<sup>10</sup> la no pertenencia al estado religioso; restricciones que, además, iban de la mano con las Leyes de Reforma que desamortizaron las propiedades de la Iglesia y dieron origen al matrimonio civil, entre otras disposiciones, las cuales recrudecieron el conflicto y dieron pie a la guerra de Reforma, así como al choque entre la República y el Segundo Imperio, del cual salieron triunfantes los liberales.<sup>11</sup> Más adelante, los constituyentes de 1917 consideraron a la Iglesia católica como

<sup>7</sup> *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Decreto de Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, el 19 de diciembre de 1966, 19 de mayo 1981, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod\\_diario=200129](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod_diario=200129); *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Decreto por el que se aprueba el Retiro Parcial de la Reserva que el Gobierno de México formuló al artículo 25 inciso B) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al proceder el depósito de su instrumento de adhesión en marzo de mil novecientos ochenta y uno, 16 de enero 2002, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod\\_diario=200129](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod_diario=200129).

<sup>8</sup> Blancarte, Roberto, *Para entender el Estado laico*, México, Nostra Ediciones, 2008; Valadés, Diego, “Laicidad y laicismo. Notas sobre una cuestión semántica”, en Bovero, Michelangelo *et al.*, *Cuatro visiones sobre la laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp.13-46.

<sup>9</sup> Véase: Constitución Política de la República Mexicana, 1857, disponible en: [https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion\\_Politica\\_de\\_la\\_Republica\\_Mexicana1](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Politica_de_la_Republica_Mexicana1). Artículo 56: “Para ser diputado se requiere... no pertenecer al estado eclesiástico”.

<sup>10</sup> Véase: *Ibidem*, artículo 77: “Para ser presidente se requiere... no pertenecer al estado eclesiástico”.

<sup>11</sup> Galeana, Patricia, “Laicidad y revolución”, en Capdevielle, Pauline y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, p. 3, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7398/16.pdf>.

enemiga de la Revolución mexicana y aliada del porfiriato y del golpe huertista,<sup>12</sup> lo que les animó a ampliar el catálogo de restricciones contra las iglesias, llegando a extremos, entre los que destacan el no reconocimiento de su personalidad jurídica, o del derecho de los ministros de culto tanto a votar como a ser votados.<sup>13</sup>

La dureza de la postura revolucionaria produjo diferentes conflictos a lo largo de la primera mitad del siglo XX, los cuales se resolvieron mediante el llamado *modus vivendi*, un acuerdo informal de tolerancia hacia las actividades de la Iglesia, especialmente, respecto al culto y a la educación, siempre que ésta no se inmiscuyera en temas propiamente políticos. El acuerdo comenzó a resquebrajarse a la par que el régimen de control absoluto del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que llevó a este último, a través del presidente Salinas, a buscar en 1992 nuevas fuentes de legitimidad. En ese año se adoptó una importante reforma constitucional en materia de laicidad que eliminó las disposiciones más anticlericales y reconoció la personalidad jurídica de las iglesias —ahora en plural—, así como del derecho de los ministros de culto a votar, aunque no de ser votados. Esta reforma constitucional, que además da origen a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), junto con la de 2012 reivindicaban la laicidad como una característica esencial del Estado mexicano, así como el reconocimiento de la libertad de convicciones (ya no sólo de religión)<sup>14</sup>. Son, además, las últimas modificaciones importantes que ha habido en nuestro país en materia de laicidad.

En materia electoral nuestro país mantiene, de forma muy general, el impedimento de que los ministros de culto ejerzan puestos de elección popular, a menos de que renuncien a su ministerio por lo menos cinco años antes del día de la elección. Tampoco se permite que los partidos o asociaciones políticas reciban financiamiento o tengan alguna relación diferente, subordinada o dependiente de alguna agrupación religiosa, ni que lleven en su nombre o propaganda referencias religiosas. Además, los ministros tienen prohibido pronunciarse en favor o en contra de algún candidato en general, y, en particular, en los templos o publicaciones de ordinario relacionadas con la religión.

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 12.

<sup>13</sup> *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero del 1857, 5 de febrero 1917, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf).

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Decreto por el que se reforma el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de noviembre 2012, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5280961&fecha=30/11/2012#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280961&fecha=30/11/2012#gsc.tab=0).

Estas y otras restricciones se encuentran, en principio, en el texto constitucional, pero atraviesan de manera transversal la legislación electoral. Para facilitar su revisión, hemos clasificado las restricciones existentes por tema, para posteriormente revisar las distintas leyes relevantes en la materia. Para ello, citamos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).<sup>15</sup>

TABLA 1. MARCO JURÍDICO LAICO-ELECTORAL

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
Prohibición a los ministros de culto para desempeñar cargos públicos y de ser votados.	CPEUM	“d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados”. <sup>16</sup>
	LARCP	“Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses”. <sup>17</sup>

<sup>15</sup> Cabe destacar que, además de las leyes mencionadas en la tabla, también revisamos la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, expedida por el presidente Andrés Manuel López Obrador el dos de marzo de 2023, la cual fue declarada inválida por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 71/2023. Sin embargo, en ninguna parte mencionan las palabras *laicidad*, *religión*, *ministro*, *iglesias* o *templos*. Es el mismo caso de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que retomó su vigencia con la anulación de la anterior. Véase: Cámara de Diputados, Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2023, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>, y Cámara de Diputados, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>.

<sup>16</sup> CPEUM, 2025, artículo 130, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

<sup>17</sup> Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, 2025, artículo 14, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LARCP.pdf>.

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
Prohibición a ministros de culto de asociarse con fines políticos, realizar proselitismo a favor o en contra de candidato alguno, u oponerse en alguna forma a las leyes del país, a sus instituciones o agraviar a los símbolos patrios.	CPEUM	“e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios”. <sup>18</sup>
	LARCP	“Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna”. <sup>19</sup>
		“Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere: I. Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos; II. Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo; ... X. Oponerse a las Leyes del País o a sus instituciones en reuniones públicas”. <sup>20</sup>
	LGIFE	“1. Constituyen infracciones a la presente Ley de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión: a) La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación”. <sup>21</sup>
LGMDE	“Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición”. <sup>22</sup>	

<sup>18</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 130.

<sup>19</sup> Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Religiosas..., *cit.* artículo 14, párrafo 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, artículo 29.

<sup>21</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024, artículo 455, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE.pdf>.

<sup>22</sup> Cámara de Diputados, Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 16, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf).

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
Prohibición para asociaciones religiosas y/o ministros de culto de dar apoyo económico a candidatos, partidos o candidatos independientes.	LGIPE	“1. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia: ... g) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión”. <sup>23</sup>
		“1. Constituyen infracciones a la presente Ley de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión: ... b) Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular”. <sup>24</sup>
	LGMDE	“Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley. La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral”. <sup>25</sup>
Prohibición de reuniones políticas en los templos.	CPEUM	“No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político”. <sup>26</sup>
	LARCP	“No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político”. <sup>27</sup>
		“Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere: ... IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político”. <sup>28</sup>
LGIPE	“1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes: ... e) No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos”. <sup>29</sup>	

<sup>23</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones..., *cit.*, artículo 401.

<sup>24</sup> *Ibidem*, artículo 455.

<sup>25</sup> Cámara de Diputados, Ley General en Materia..., *cit.*, artículo 15.

<sup>26</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 130, párrafo 3.

<sup>27</sup> Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Religiosas..., *cit.* artículo 21, párrafo 4.

<sup>28</sup> *Ibidem*, artículo 29.

<sup>29</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones..., *cit.*, artículo 255.

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
Responsabilidad de los ministros de culto, asociaciones religiosas y quién puede sancionarlos.	LARCP	“Corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación la aplicación de esta ley. Las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento”. <sup>30</sup>
	LGIPE	“1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley: ... l) Las y los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión”. <sup>31</sup>
		“1. Constituyen infracciones a la presente Ley de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión: ... c) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley”. <sup>32</sup>
Prohibición para diputados, senadores y presidente de ser ministro de culto.	CPEUM	“Para ser diputado se requiere: ... VI. No ser persona ministra de algún culto religioso”. <sup>34</sup>
		“Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección”. <sup>35</sup>
		“Para ser Presidente se requiere: ... IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto”. <sup>36</sup>

<sup>30</sup> Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Religiosas..., *cit.* artículo 25.

<sup>31</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones..., *cit.*, artículo 442.

<sup>32</sup> *Ibidem*, artículo 455.

<sup>33</sup> *Ibidem*, artículo 458.

<sup>34</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 55.

<sup>35</sup> *Ibidem*, artículo 58.

<sup>36</sup> *Ibidem*, artículo 82.

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
Obligación de las personas aspirantes a candidatura, candidatos independientes registrados y partidos políticos de rechazar apoyo económico proveniente de asociaciones religiosas y ministros de culto.		“1. Son obligaciones de las personas aspirantes: ... d) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias...” <sup>37</sup>
	LGIPE	“1. Son obligaciones de las Candidatas y los Candidatos Independientes registrados: ... f) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias...” <sup>38</sup>
	LGPP	“1. Son obligaciones de los partidos políticos: ... i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos”. <sup>39</sup>
	LGMDE	“1. La declaración de principios contendrá, por lo menos:... c) La declaración de... no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que esta Ley prohíbe financiar a los partidos políticos”. <sup>40</sup>  “Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley. La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral”. <sup>41</sup>

<sup>37</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones..., *cit.*, artículo 380.

<sup>38</sup> *Ibidem*, artículo 394.

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Partidos..., *cit.*, artículo 25.

<sup>40</sup> *Ibidem*, artículo 37.

<sup>41</sup> Cámara de Diputados, Ley General en Materia..., *cit.*, artículo 15.

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
Prohibición para las personas candidatas, candidatos independientes y partidos políticos de utilizar referencias religiosas en la propaganda.	LGIFE	“1. Son obligaciones de las Candidatas y los Candidatos Independientes registrados: ... h) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda”. <sup>42</sup>
	LGPP	“1. Son obligaciones de los partidos políticos: ... p) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda”. <sup>43</sup>
Obligación de los partidos políticos de no tener relaciones de dependencia o subordinación con ministros de culto.	LGPP	“1. Son obligaciones de los partidos políticos: ... m) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión”. <sup>44</sup>
Derecho de los individuos a no ser obligados a prestar servicios o financiamiento en favor de alguna asociación religiosa.	LARCP	“El Estado Mexicano garantiza en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa: ... d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso”. <sup>45</sup>

<sup>42</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones..., *cit.*, artículo 394.

<sup>43</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Partidos..., *cit.*, artículo 25.

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Religiosas..., *cit.* artículo 2.

<i>Tema</i>	<i>Norma</i>	<i>Norma literal</i>
No discriminación en el ejercicio de los derechos político electorales.	LGIPE	“Los derechos político-electorales, se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. <sup>46</sup>

FUENTE: elaboración propia a partir de la legislación mexicana.

#### IV. PUNTOS CIEGOS Y ZONAS GRISAS

Como se puede apreciar en el cuadro de sistematización de la legislación, México ha construido a lo largo de su historia un marco jurídico pormenorizado para evitar la injerencia de lo religioso en la política. Si bien en América Latina varios países tienen disposiciones encaminadas a plasmar la incompatibilidad entre los cargos de representación popular y el estado clerical, México constituye sin duda el país con el marco jurídico más fornido en la materia.

Sin embargo, lo anterior no significa que dicha normativa esté exenta de problemas, insuficiencias y dificultades en cuanto a su aplicación, y a la realización efectiva de sus objetivos. Un ejemplo de lo anterior es la prohibición de uso de alusiones religiosas en los nombres de los partidos políticos. Se ha señalado en diferentes ocasiones que el anacrónico del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) es una alusión apenas velada a la Virgen de Guadalupe —cuya celebración cada 12 de diciembre corresponde al día del registro formal del partido en 2011—, posiblemente la figura religiosa que más encarna la unidad histórica entre religión y patria en nuestro país. Otro ejemplo es el Partido Encuentro Social (o Partido Encuentro Solidario), conocido como PES, fundado en Baja California, con una inspiración claramente evangélica, como señaló en varias ocasiones su fundador Hugo Eric Flores; la cual destaca además por el hecho de que la fonética de su nombre es una clara alusión al *ichtus*, un símbolo cristiano.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones..., *cit.*, artículo 7, párrafo 5.

<sup>47</sup> Barranco Villafán, Bernardo, “Partido Encuentro Solidario viola los principios de laicidad”, *La Jornada*, 28 de abril 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2021/04/28/opinion/016a2pol>.

Para Bernardo Barranco, especialista en política y religión, el PES es a todas luces un partido confesional, y el Instituto Nacional Electoral (INE) no tendría que haber otorgado —mucho menos por segunda vez— el registro al PES tras haber constatado la participación activa de ministros del culto en asambleas y el levantamiento de afiliaciones. El especialista en política y religión fue muy crítico de la decisión del Consejo General del INE que no activó el principio de laicidad, así como de la confirmación por parte del tribunal electoral.<sup>48</sup>

A la prohibición de las personas candidatas y partidos políticos de utilizar simbología religiosa corresponde la interdicción para los ministros de culto de realizar propaganda política y, en particular, de llamar votar —o a no votar— por determinado candidato o partido. El Pleno del TEPJF ha confirmado la constitucionalidad de esta disposición al señalar que tiene como finalidad “salvaguardar los principios que orientan el sistema representativo, democrático, laico y federal”,<sup>49</sup> dada la influencia que tienen los ministros de culto en tanto que “líderes de la iglesia en sectores específicos de la comunidad.”<sup>50</sup> De acuerdo con la Sala Superior de este alto tribunal, si bien dicha disposición puede constituir una limitación al derecho a la libertad de expresión de los ministros del culto, es proporcional en relación con los imperativos democráticos constitucionales, los cuales gozan de mayor dimensión social.<sup>51</sup>

Sin embargo, no se trata de un tema pacífico, especialmente si se examina desde el derecho a la libertad religiosa. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la prohibición estatal de que los ministros del culto realicen propaganda política o critiquen las leyes del país es incompatible con la libertad religiosa.

Más allá de la cuestión de la legitimidad o no de las disposiciones que prohíben a los ministros llamar a votar por candidatos o partidos políticos, no es ningún secreto que los periodos electorales son propicios a este tipo de actuaciones, algunas más veladas que otras. Por ejemplo, en las elec-

---

<sup>48</sup> *Idem*; véase también la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se ratifica la decisión del Instituto Nacional Electoral de otorgar por segunda vez el registro al PES: TEPJF, SUP-RAP-75/2020 Y SUP-RAP-76/2020 ACUMULADOS, 14 de octubre de 2020, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2020.pdf).

<sup>49</sup> Tesis XXXVIII/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, año 7, núm. 15, 2014, pp. 91-92, disponible en: <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Tesis%20XXXVIII-2014.pdf>.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> *Idem*.

ciones de 2024 se han documentado diferentes casos en los que se aprecian ministros dando orientaciones explícitas a la ciudadanía sobre cómo votar.<sup>52</sup> Ante este tipo de situaciones, el TEPJF ha señalado que no es competente para sancionar a las iglesias por violación a las normas electorales, sino que la facultad le corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB).<sup>53</sup> En el mismo sentido, en septiembre de 2021 el TEPJF determinó en una importante sentencia,<sup>54</sup> que se examina más abajo, que el cardenal Juan Sandoval Iñiguez había violado el principio constitucional de separación Estado-Iglesias en las elecciones del ayuntamiento de Tlaquepaque en ese año, y que la SEGOB era competente para aplicar las sanciones correspondientes.<sup>55</sup> A pesar de que dicha dependencia aseguró que se llevarían a cabo los procedimientos correspondientes al regresar a la normalidad pospandémica, a la fecha el sacerdote no ha sido objeto de sanciones. Éstas podrían incluir apercibimiento, sanciones económicas, clausura local o definitiva de un templo, suspensión temporal de los derechos de la asociación o incluso cancelación de su registro.<sup>56</sup>

Otro tema que nos parece preocupante está relacionado con las campañas e intercampañas, periodos que son parte fundamental del juego electoral, pero que escapan de algunas disposiciones relativas a la laicidad y el principio de separación. El artículo 380 de la LGIPE menciona la obligación para los aspirantes de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandista proveniente, entre otros, de ministros de culto y organizaciones religiosas (ver *supra*), pero ninguna disposición prohíbe expresamente la utilización de símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso por estas personas. Esta dificultad ha sido examinada en una tesis de la Sala Superior del TEPJF de 2019, la que confirmó que un aspirante a candidato independiente está obligado por los artículos 24, 40, 116 fracción IV, y 130 de la CPEUM a respetar el principio de laicidad y, por lo tanto, debe abstenerse de utilizar recursos religiosos. Al respecto señaló que:

<sup>52</sup> Mejía Madrid, Fabrizio, “Los curas te dicen por quién votar”, *Sin Embargo*, 29 de mayo 2024, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/29-05-2024/4506872>.

<sup>53</sup> Jurisprudencia 11/2011, “ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y MINISTROS DE CULTO. LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ES LA COMPETENTE PARA SANCIONARLOS POR LA INFRACCIÓN A NORMAS ELECTORALES”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Cuarta Época, año 4, núm. 9, 2011, pp. 11 y 12.

<sup>54</sup> TEPJF, SUP-REC-1874/2021 Y SUP-REC-1876/2021, ACUMULADOS, 30 de septiembre de 2021, disponible en: [te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1874-2021](https://te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1874-2021).

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>56</sup> Cámara de Diputados, Ley de Asociaciones Religiosas..., *cit.* artículo 32.

la finalidad perseguida con el principio de laicidad en el marco de un proceso comicial, es conseguir que el elector participe en política de manera racional y libre, para que decida su voto con base en las propuestas y plataformas electorales y no a través de persuasiones religiosas. Por ello, dicho principio constitucional permea con intensidad especial en los procesos electorales y, principalmente, en los actos que dirijan a la ciudadanía quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular, con independencia de la calidad que ostenten, o la etapa en que se encuentre la elección, como es el caso de las reuniones en las que los aspirantes a candidaturas independientes buscan el apoyo de la ciudadanía, para conseguir su candidatura definitiva.<sup>57</sup>

Este pronunciamiento es importante puesto que afirma que el principio de laicidad ha de permear los procesos electorales entendidos de manera amplia, y no limitarse a los candidatos registrados. Sin embargo, se trata de un criterio endeble que no ha sido robustecido en una jurisprudencia y, creemos, debería estar plasmado en la ley. Las consecuencias de su ausencia pueden verse en el proceso electoral 2023-2024, en el que se hizo eco en la prensa de la visita de las dos candidatas presidenciales al Vaticano y de su audiencia con el papa Francisco durante el periodo de intercampaña, en febrero de 2024. De la misma forma, debe tomarse en cuenta la actuación del aspirante a la candidatura independiente y ultraderechista Eduardo Verástegui, quien, durante la precampaña, en su proceso de recolección de votos, recurrió en múltiples ocasiones a la utilización de símbolos y narrativas religiosas, especialmente, en sus redes sociales. Cabe mencionar que Verástegui es objeto de una investigación por parte del Consejo General del INE por el posible financiamiento ilegal de su campaña y por haber intentado obtener firmas para su candidatura en una entrevista con la plataforma religiosa *Mundo Católico TV*, en octubre de 2023.

El caso de Eduardo Verástegui y en general del auge de la derecha ultraconservadora en América Latina plantea también una cuestión fundamental respecto a la posibilidad de sostener, en un Estado laico, un ideario abiertamente confesional o incluso antilaico. No es simplemente una cuestión de idearios políticos personales, ya que están en juego las libertades conquistadas por la ciudadanía y que involucran cuestiones de libertad de conciencia, religión, convicciones éticas, protección de las mujeres, personas LGBTI+ y otras minorías. Ciertamente, la postulación de Verástegui terminó estrepitosamente al no haber conseguido las firmas

---

<sup>57</sup> Tesis XXIV/2019, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, año 12, núm. 24, 2019, p. 50, disponible en: <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Tesis%20XXIV-2019.pdf>.

necesarias para su registro como candidato independiente, pero su actuación e ideario antiderechos, en este periodo gris de precampaña, tendrían que ser objeto de un mayor escrutinio y regulación en la ley electoral, a la luz de los principios constitucionales de laicidad y de separación entre el Estado y las Iglesias.

## V. LA FALTA DE COHERENCIA EN LA INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL DE LA LAICIDAD

Si bien contamos con una legislación particularmente sólida en cuanto a la laicidad en materia electoral, su implementación no resulta tan sencilla. México se caracteriza por una particular desconfianza hacia los procesos electorales, fruto de una historia política compleja, marcada por la tendencia de los gobernantes y partidos de perpetuarse en el poder y por sospechas de irregularidades en las urnas. En este contexto, es común que quienes no salieron ganadores en los conteos finales impugnen los resultados a través de diferentes recursos, si no para lograr un resultado diferente, por lo menos para construir una narrativa de inconformidad y de injusticia. Así las cosas, la laicidad y el principio de separación entre el Estado y las Iglesias se conciben como una de esas flechas en la aljaba de los partidos y personas candidatas para anular la elección o acreditar la narración de inequidad.

De acuerdo con el artículo 99 de la CPEUM, el TEPJF sólo puede “declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”.<sup>58</sup> Sin embargo, dicho tribunal ha creado, mediante reiteración de criterios, la causal de *nulidad por violación a principios constitucionales*, buscando proteger los principios que fundamentan el Estado democrático de derecho.<sup>59</sup> El principio histórico de separación entre el Estado y las Iglesias es uno de ellos y fue identificado como causal de anulación de elecciones por primera vez en 2007 en el caso de Yurécuaro, Michoacán, en el marco de la elección de los miembros de ayuntamiento.<sup>60</sup> En este caso, el Partido Acción Nacional (PAN), que quedó en segundo lugar detrás del PRI, combatió el resultado argumentando que se había violado la prohibición de utilizar símbolos religiosos y, por ende, la laicidad del Estado. El asunto llegó a la Sala Superior del TEPJF, la cual consideró necesario hacer

<sup>58</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 99, fracción 2.

<sup>59</sup> Trejo Osornio, Luis Alberto, *De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p.10, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3871/7.pdf>.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 8.

valer las disposiciones constitucionales,<sup>61</sup> entre ellas el artículo 130 constitucional, cuyas restricciones en materia electoral garantizan “que ninguna de las fuerzas políticas o sus candidatos puedan coaccionar moral o espiritualmente a ciudadano alguno a efecto de que se afilie o vote por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos”.<sup>62</sup> La Sala Superior sostuvo que, en caso de que se confirme “la violación de una norma constitucional, la consecuencia jurídica que ha de imponerse, es la relativa a la privación de los efectos legales del acto o resolución que se encuentre viciado”,<sup>63</sup> aun cuando dicha consecuencia no se encuentre establecida expresamente en algún ordenamiento.<sup>64</sup> De esta manera, y teniendo por acreditado que el candidato del PRI inició su campaña asistiendo a una misa y utilizó símbolos religiosos durante el cierre de campaña,<sup>65</sup> la Sala Superior confirmó la nulidad de la elección.<sup>66</sup>

No obstante, determinar si hubo o no un uso de símbolos religiosos en las campañas y, además, si éste tuvo influencia en el resultado de los comicios, no es una tarea sencilla para el juez electoral. La frontera poco clara entre religión y cultura ha llevado a cierta ambigüedad en los criterios empleados por el alto tribunal para pronunciarse sobre estos asuntos.

El caso de la elección para la gubernatura del estado de Nayarit en 2017 es un buen ejemplo de ello. El PAN impugnó la elección por considerar que el candidato del PRI, ganador de la contienda, violó la prohibición en cuestión al utilizar un símbolo religioso huichol llamado *ojo de dios* durante la precampaña y la campaña.<sup>67</sup> Al conocer el asunto, la Sala Superior del TEPJF consideró infundados los agravios expuestos por el partido,<sup>68</sup> puesto que, en palabras de la Sala, el símbolo no tiene “una connotación exclusivamente religiosa”,<sup>69</sup> sino también un “significado cultural y artístico para el estado de Nayarit”.<sup>70</sup> De esta manera, el ojo de dios no había sido utilizado como un símbolo religioso de la etnia huichol, sino como “símbolo de

---

<sup>61</sup> TEPJF, SUP-JRC-604/2007, 23 de diciembre de 2007, pp. 59-63, disponible en: <https://www.te.gob.mx/juriselectoral/OEA/sites/default/files/SUP-JRC-0604-2007.pdf>.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 82.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 120.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>67</sup> TEPJF, SUP-JRC-276/2017, 16 de agosto de 2017, p. 2, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0276-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0276-2017.pdf).

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>70</sup> *Idem*.

la identidad estatal que forma parte de la cultura nayarita”,<sup>71</sup> por lo que se decidió confirmar la decisión del tribunal estatal y declarar infundados los agravios.<sup>72</sup>

Como puede apreciarse, el mero hecho de que existan prohibiciones sólidas a nivel legislativo no garantiza su aplicación, sino que es necesario que, al conocer los asuntos, el juez electoral haga valer dicha legislación a sabiendas de que los actores políticos no dudarán en recurrir a elementos religiosos para alcanzar sus fines electorales o, por el contrario, a la laicidad como un instrumento de anulación de los comicios perdidos. Es importante considerar que “la nulidad de una elección es una medida extrema y, por lo tanto, no cualquier manifestación o acto de inspiración religiosa puede afectar de modo irreparable el desarrollo del proceso comicial”.<sup>73</sup> Para resolver tan espinosa cuestión, el TEPJF ha construido a lo largo de los años una línea jurisprudencial cuyo criterio general es que deben reunirse ciertos requisitos para que se llegue a una nulidad electoral por violación a principios constitucionales, a saber: 1) que ocurran hechos que, a juicio de la Sala Superior, violenten de manera grave principios constitucionales o parámetros de derecho internacional; 2) que las violaciones estén plenamente acreditadas, y 3) que la violación en cuestión haya tenido un grado de afectación importante, cualitativa o cuantitativamente, en el resultado de la elección.<sup>74</sup>

Sin embargo, aún con estos criterios, no es fácil determinar si se han dado estas condiciones, mucho menos en el marco de una democracia inmadura en la que “nadie pierde nunca una elección”, a la par de que existe un amplio abanico de complicidades y colaboraciones entre ministros de culto —de diferentes confesiones— y actores políticos,<sup>75</sup> los primeros negociando votos a cambio de influencia en la agenda pública, y los segundos buscando robustecer una legitimidad en muchos casos erosionada a base de los escándalos y la corrupción. En este contexto, los principios de laicidad y separación entre el Estado y las Iglesias, lejos de ser una finalidad, se convierten en una herramienta oportunista para la disputa del poder, de tal suerte que, en ocasiones, los mismos partidos o personas candidatas que en

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>73</sup> Salmorán Villar, Guadalupe y Marván Laborde, María, “El viraje jurisprudencial del TEPJF para anular una elección por violación al principio de separación Estado-Iglesias: el caso de Tlaquepaque”, en Capdevielle, Pauline y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, pp. 225-248, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7398/16.pdf>.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 231.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 234.

unos casos se pronuncian por una férrea defensa del Estado laico, en otros recurren a argumentaciones sutiles —por no decir amañadas— para vulnerarlo.

En este contexto, estos criterios son sobre todo inestables. El ya mencionado caso de la renovación del Ayuntamiento de Tlaquepaque,<sup>76</sup> Jalisco, en 2021, resulta particularmente ilustrativo al respecto. En este asunto, la candidata del partido Movimiento Ciudadano (MC) ganó la presidencia municipal,<sup>77</sup> y el segundo lugar, candidato de Morena, impugnó la elección ante el tribunal local,<sup>78</sup> argumentando, entre otros agravios, la violación a la prohibición de los ministros del culto de llamar a votar por determinado candidato o partido. Hacía valer la difusión en la cuenta personal de Facebook del cardenal Juan Sandoval Íñiguez un video de más de 7 minutos, en donde el prelado se manifestaba en contra de “los que están en el poder”, mostrándose preocupado por la llegada de una dictadura, la pérdida de la libertad, y las consecuencias sobre la economía, la seguridad nacional, la libertad religiosa y la familia.<sup>79</sup> Tanto el tribunal local como la sala regional consideraron que, aunque el mensaje del cardenal violentaba el artículo 130 constitucional, ello no tenía la gravedad suficiente para anular la elección.<sup>80</sup> Sin embargo, la sala superior revocó dicha decisión y ordenó la nulidad de la votación,<sup>81</sup> al considerar que era evidente que, con su mensaje, el cardenal había violado el principio constitucional de separación Iglesia-Estado<sup>82</sup> y que, como la mayor parte de la población en Tlaquepaque era católica, era razonable considerar que los dichos de un cardenal<sup>83</sup> tuvieran un impacto importante en la población.<sup>84</sup> Aunado a ello, el tribunal señaló que aunque el cardenal no mencionaba abiertamente ningún partido político, por “hechos notorios” era posible afirmar que las referencias que empleó claramente se referían a Morena.<sup>85</sup>

<sup>76</sup> Para una revisión detallada de este asunto, véase: Salmorán Villar, Guadalupe y Marván Laborde, María, *op. cit.*, pp. 235-242.

<sup>77</sup> TEPJF, SUP-REC-1874/2021 Y... *cit.*, p. 4.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>83</sup> Cabe destacar la revisión que hace la Sala Superior de distintas normas de derecho canónico para determinar el carácter permanente de obispo del cardenal Salvador Íñiguez, particularmente por el hecho de que en lugar de considerar si éste era, legalmente, un ministro de culto, entró al estudio de normativas religiosas. Véase: *Ibidem*, pp. 21-25.

<sup>84</sup> TEPJF, SUP-REC-1874/2021 Y... *cit.*, p. 21.

<sup>85</sup> *Ibidem*, pp. 27 y 29.

Al resolver de esta forma, el TEPJF se distanció de sus criterios anteriores, en el sentido de que le bastó utilizar deducciones para acreditar que el cardenal estaba haciendo un llamado a no votar por cierto partido político, aunque no lo mencionara abiertamente. El criterio anterior dictaba la necesidad de que la infracción a la CPEUM estuviera plenamente acreditada y que sólo los mensajes en que los ministros de culto utilizaran su fe para favorecer a cierto candidato o partido explícito serían considerados violatorios de la separación Estado-Iglesias. Sin embargo, en este caso, el mensaje del cardenal no hacía un llamado explícito a no votar por Morena u otra fuerza política, sino que así fue interpretado por el tribunal.<sup>86</sup>

Lo mismo ocurrió con el criterio según el cual era necesario demostrar que la violación al principio de separación Estado-Iglesias había tenido una afectación significativa e irremediable en el proceso electoral en litigio. Esto no ocurrió porque el tribunal, con inferencias y suposiciones, dedujo que, por el mero hecho de que en aquel año la población de Tlaquepaque era mayoritariamente católica, se podía asumir que la violación al principio constitucional tuvo una influencia significativa en la elección.<sup>87</sup> Bajo la lógica de la Sala Superior, el hecho de que un cardenal invitara a no votar por un partido significa de manera automática que esa opinión tuvo una profunda influencia en la opinión del electorado en Tlaquepaque, mayoritariamente católico. Sin embargo, esa misma lógica podría aplicar para todas las elecciones celebradas ese año en todo el territorio nacional, particularmente en aquellas en las que perdiera el partido desfavorecido por el cardenal y, por lo tanto, tendría que aplicar la misma consecuencia, lo que es por supuesto imposible y es, sin duda, la razón principal de que existieran los criterios de los que se apartó el tribunal en este asunto. No había manera de que los miembros de la Sala Superior supieran cuántos electores de Tlaquepaque vieron el video publicado en las redes del cardenal, ni mucho menos cuántos de ellos tomaron en cuenta el video al momento de emitir su voto.<sup>88</sup>

Nuestra intención no es negar la responsabilidad del cardenal por la violación al principio constitucional de laicidad o la legislación electoral, ni tampoco disfrazar el hecho de que en su mensaje se percibe claramente su animadversión a determinada propuesta política, como también lo consideró el tribunal. Queremos simplemente identificar el cambio de criterio del TEPJF, el cual resulta preocupante, pues es evidencia de la falta de certeza que existe al aplicar las restricciones electorales en materia de laicidad.

---

<sup>86</sup> Salmorán Villar, Guadalupe y Marván Laborde, María, *op. cit.*, p. 238.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 240.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 241.

Finalmente, a modo de comparación, es interesante revisar lo resuelto por la Sala Regional Especializada del TEPJF en el caso promovido contra el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador en 2018, el cual, de acuerdo con la queja presentada por el PAN, utilizó expresiones religiosas en su toma de protesta como candidato del PES.<sup>89</sup> En particular, López Obrador insistió en que su propuesta buscaba no sólo el bienestar material, sino también el del alma,<sup>90</sup> además de poner en el centro la regeneración moral como camino a solucionar los problemas nacionales. Sobre todo, el discurso contó con múltiples referencias a la Biblia, particularmente a Jesús, quien, según el entonces candidato, “manifestó con sus palabras y sus obras su preferencia por los pobres y los niños y para muchos cristo [sic] es amor”.<sup>91</sup> El candidato aclaró que estas menciones no se contraponían con *su* concepción de Estado laico, ya que “Jesús fue muy claro, fue el primero que expresó, a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César”.<sup>92</sup> De igual manera, habló de la “gran reserva de valores culturales, morales y espirituales”<sup>93</sup> con los que cuentan las comunidades mexicanas, así como de la concepción de Alfonso Reyes según la cual “el bien no sólo se funda en una recompensa que el religioso espera recibir en el cielo, se funda también en razones que pertenecen a este mundo”;<sup>94</sup> en este sentido, se comprometió a convocar a hombres y mujeres de buena voluntad, para elaborar una constitución y un código moral.<sup>95</sup>

A pesar del uso tan evidente de alusiones religiosas, la Sala Regional Especializada del TEPJF consideró que el evento en cuestión fue de carácter privado y ocurrió en la etapa de la intercampana,<sup>96</sup> que, como podemos ver, necesita ser regulada. Además de que el discurso en cuestión era de carácter ideológico, filosófico y de compromiso, pues citó también a diversos filósofos, escritores y obras, entre ellas la Biblia.<sup>97</sup> Más aún, los magistrados consideraron que el candidato se deslindó de la religión al decir que sus referencias a Jesús no se contraponían con su concepto de Estado laico,<sup>98</sup> por

---

<sup>89</sup> TEPJF, *SRE-PSC-54/2018*, 20 de marzo de 2018, p. 2, disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2018/PSC/54/SRE\\_2018\\_PSC\\_54-714995.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2018/PSC/54/SRE_2018_PSC_54-714995.pdf).

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>92</sup> *Idem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>94</sup> *Idem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 17 y 18.

lo que determinaron que las citas al Nuevo Testamento fueron “desde el punto de vista filosófico”.<sup>99</sup> Todo ello los llevó a resolver que eran inexistentes las conductas atribuidas al entonces candidato.<sup>100</sup>

Estos últimos casos dan cuenta de una implementación flexible —por no decir contradictoria— del principio de separación Estado-Iglesias. Por un lado, un candidato a la presidencia pronunció un discurso con referencias religiosas, ante un partido que por “hechos notorios” es conocido por tener base e inspiración evangélica; no obstante, como el candidato dijo que estas alusiones no violentaban *su propia* concepción del Estado laico, se resolvió que no había una conducta que sancionar. En cambio, en el caso de Tlaquepaque, el TEPJF se alejó de sus propios criterios para decidir que era necesaria anular la elección y decidió que, por “hechos notorios”, un cardenal hablaba de un determinado partido, aunque no lo haya mencionado.

La falta de consistencia del TEPJF genera una ausencia de certeza en cuanto a la aplicación del principio de laicidad en los procesos electorales. Hay que reconocer que su labor no está desprovista de dificultades, más aún si consideramos que las posibilidades con las que cuenta el tribunal ante una violación al Estado laico se reducen a anular o no una elección. Este dilema es todavía más álgido si consideramos las implicaciones y altos costos políticos, económicos y sociales de anular una elección, además del hecho de que las violaciones a la laicidad en materia electoral son cada vez más comunes. En este sentido, parecería muy poco oportuno cancelar el resultado de una elección presidencial, aunque estuviera plagada de referencias y mensajes religiosos, y más cuando el ganador cuenta con un importante margen de diferencia. Así, da la impresión de que el TEPJF se siente más confiado para asumir una posición fuerte en defensa de la laicidad cuando se trata de elecciones municipales, como en los casos de Tlaquepaque o Yurécuaro, que cuando se trata de una elección a una gubernatura estatal, o a un puesto federal.

Sin embargo, dejar impunes estas violaciones no hace sino estimular su práctica y debilitar la laicidad del Estado. No debemos olvidar la importancia histórica, jurídica y ética que tiene la laicidad como principio constitucional emblemático de nuestro país, el cual ha sido el único camino para construir y gestionar la pluralidad —religiosa, política y social—, con igualdad y respeto por los derechos. Efectivamente, la nulidad de las elecciones no es una sanción eficiente,<sup>101</sup> práctica, ni viable en muchos de los ca-

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>101</sup> De hecho, al repetirse la elección en Tlaquepaque, se reiteró el resultado. Véase: Rivas Uribe, Rodrigo, “Citlalli Amaya rinde protesta como presidenta municipal de Tlaque-

sos; más aún, debemos recordar que la nulidad por violación al principio de laicidad es una construcción jurisprudencial que no se sustenta en el marco legal. De tal manera, sostenemos que es necesario fortalecer el sistema de sanciones dentro de la legislación para garantizar que la defensa del Estado laico sea eficiente, ampliando además el catálogo de sanciones a las personas (pre)candidatas —independientes o no— y a los partidos políticos, para disuadirlos de recurrir al elemento religioso para buscar el voto popular.

Al mismo tiempo, es fundamental revisar los mecanismos existentes para sancionar a ministros de culto que violan las limitaciones que tienen en materia electoral. Actualmente, tanto por ministerio de ley como por criterio jurisprudencial,<sup>102</sup> la institución competente para sancionar tanto a las asociaciones religiosas como a los ministros de culto es la Secretaría de Gobernación;<sup>103</sup> sin embargo, la experiencia demuestra que ésta no es un medio eficiente para disuadir a asociaciones y ministros de inmiscuirse en los procesos electorales, además de que deja al libre arbitrio de una dependencia de la administración pública el sancionar o no un caso que ya ha sido juzgado y determinado por un tribunal.

## VI. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS

Este trabajo se apoya en la convicción profunda de que la efectiva aplicación de los principios constitucionales de laicidad y de separación entre el Estado y las Iglesias constituye un imperativo ético para la imparcialidad y equidad de los procesos electorales, al ser una garantía de un voto libre, consciente y razonado. Como se ha mostrado a lo largo del texto, nuestro país ostenta un marco particularmente robusto en la materia electoral, con la previsión de un número importante de disposiciones para asegurar una clara distinción de las esferas política y religiosa. Sin embargo, el análisis llevado a cabo muestra también una serie de lagunas y desafíos en cuanto a la aplicación de dicho marco normativo. A continuación, se presenta una serie de propuestas que buscan corregir dichas deficiencias.

---

paque”, *Informador*, 31 de diciembre 2021, disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Citlalli-Amaya-rinde-protesta-como-presidenta-municipal-de-Tlaquepaque-20211231-0054.html>.

<sup>102</sup> Cámara de Diputados, *Ley de Asociaciones Religiosas...*, *cit.* artículo 25; Jurisprudencia 11/2011, *op. cit.*

<sup>103</sup> Véase: TEPJF, SUP-REC-1874/2021 Y... *cit.*, p. 41. En la misma sentencia de Tlaquepaque, la Sala Superior ordena que se de vista a la Secretaría de Gobernación para que resolviera lo que a derecho correspondiera.

1) Nos parece importante fortalecer la legislación electoral para extender las provisiones laicas a las precampañas e intercampanas, ya que la experiencia muestra que estos periodos son propicios a la activación del recurso religioso, sin que haya consecuencias para las personas aspirantes y partidos políticos. En este sentido, se sugiere modificar los artículos 394 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 25 de la Ley General de los Partidos Políticos, para plasmar la mención de que la prohibición de uso de referencias religiosas se extiende a los periodos de precampaña e intercampana.

2) Otra propuesta que resulta esencial para la efectiva vigencia del principio de laicidad en materia electoral es modificar la competencia del TEPJF para aplicar las sanciones ya previstas en la ley a ministros del culto y asociaciones religiosas en casos de violación a la prohibición de intervenir en los procesos electorales. Lo anterior se justifica por la falta de coordinación entre el TEPJF y la SEGOB incluso cuando ya existe una sentencia firme que acredita la responsabilidad de ministros del culto en delitos electorales.

3) Ante el debilitamiento del principio de laicidad en la cultura política nacional y su importancia para defensa y garantía de los derechos humanos de la ciudadanía, nos parece pertinente la manifestación de un compromiso expreso a favor de un pacto laico, por parte de las personas aspirantes a un puesto de elección popular, así como de los partidos políticos. Este compromiso podría incorporarse en la declaración de principios de los partidos políticos, así como en los requisitos para registro de los candidatos independientes, de manera similar a lo que previsto en materia de violencia política contra las mujeres e igualdad de género.<sup>104</sup>

4) Finalmente, la cuestión que consideramos más importante es relativa a la causal de anulación de elecciones por violación al principio de laicidad. En primer lugar, nos parece necesario incorporar dicha sanción en la legislación, ya que hasta la fecha se sostiene en una construcción jurisprudencial; su positivización podría ser una buena oportunidad para estabilizar los criterios de interpretación en la materia. En segundo lugar, consideramos que es urgente ampliar el catálogo de sanciones por violación al principio de laicidad y de separación, puesto que, como se ha mostrado en el texto, la anulación de la elección no resulta ser la medida idónea en términos de costos políticos y sociales, además de que en muchos casos no se modifica sustancialmente el resultado de la votación. En este sentido, consideramos que sanciones pecuniarias podrían ser más efectivas y disuasivas.

---

<sup>104</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Partidos..., *cit.*, artículo 37, inciso e).

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO VILLAFÁN, Bernardo, “Las reformas jurídicas en materia religiosa y la laicidad bajo asecho”, en CAPDEVIELLE, Pauline y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7398/16.pdf>.
- BARRANCO VILLAFÁN, Bernardo, “Partido Encuentro Solidario viola los principios de laicidad”, *La Jornada*, 28 de abril 2021, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2021/04/28/opinion/016a2pol>.
- BLANCARTE, Roberto, *Democracia y laicidad*, México, INE, 2022.
- BLANCARTE, Roberto, *Para entender el Estado laico*, México, Nostra Ediciones, 2008.
- BOVERO, Michelangelo, *El concepto de laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- GALEANA, Patricia, “Laicidad y revolución”, en CAPDEVIELLE, Pauline y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, pp. 3-18, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7398/16.pdf>.
- MEJÍA MADRID, Fabrizio, “Los curas te dicen por quién votar”, *Sin Embargo*, 29 de mayo 2024, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/29-05-2024/4506872>.
- RIVAS URIBE, Rodrigo, “Citlalli Amaya rinde protesta como presidenta municipal de Tlaquepaque”, *Informador*, 31 de diciembre 2021, disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Citlalli-Amaya-rinde-protesta-como-presidenta-municipal-de-Tlaquepaque-20211231-0054.html>.
- ROBLES VÁZQUEZ, Jorge, “Hans Kelsen, su concepto de democracia y la Constitución de Austria de 1920”, *Revista de la Facultad de Derecho*, vol. 53, núm. 239, agosto de 2017, pp. 111-135, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2003.239.61334>.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “Laicidad y democracia constitucional”, *Isonomía*, núm. 24, abril de 2006, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n24/n24a3.pdf>.
- SALMORÁN VILLAR, Guadalupe y MARVÁN LABORDE, María, “El viraje jurisprudencial del TEPJF para anular una elección por violación al principio de separación Estado-Iglesias: el caso de Tlaquepaque”, en CAP-

DEVIELLE, Pauline y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *El Estado laico mexicano a 30 años de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024, pp. 225-248, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7398/16.pdf>.

TREJO OSORNIO, Luis Alberto, *De urnas, sotanas y jueces. Nulidad de elecciones por vulneración del principio de laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3871/7.pdf>.

VALADÉS, Diego, “Laicidad y laicismo. Notas sobre una cuestión semántica”, en BOVERO, Michelangelo *et al.*, *Cuatro visiones sobre la laicidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp.13-46.

## CAPÍTULO DÉCIMO

### ENTRE ZONAS MARRONES Y DE PENUMBRA. ALTERNATIVAS PARA TRANSITAR A PARTIR DE UN MODELO INEFICIENTE PARA LA SANCIÓN DE LAS PRÁCTICAS CLIENTELARES

Luz María CRUZ PARCERO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto y el problema*. III. *El neoinstitucionalismo como marco de análisis y plataforma propositiva*. IV. *El fortalecimiento de las capacidades de ciudadanía*. V. *Alternativas de reforma constitucional y legal para solucionar los problemas identificados*. VI. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Cuando abordamos el tema de la democracia participativa, solemos pensar en ejercicios de la sociedad civil, movimientos sociales o procesos electorales. No obstante, la participación ciudadana abarca más dimensiones. Una de ellas es la participación clientelar. Existe una vasta literatura que ha abordado el tema a partir de una codificación moral en la que no es posible ver más allá de sus efectos corruptores, así como trabajos más analíticos relacionados con la calidad de las democracias y la integridad de los procesos electorales, en los que este tipo de acciones son definidas como malas prácticas.<sup>1</sup>

Contamos también con perspectivas más comprensivas que abordan las relaciones clientelares como una de tantas formas de participación política con entramados sociales y políticos complejos, que, si bien pueden generar efectos adversos para las democracias, también cuentan con capacidades para generar formas de capital social no necesariamente perniciosas.<sup>2</sup>

---

\* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> Norris, Pippa, *Why Elections Fail*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>2</sup> Gay, Robert, "Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 65, diciembre de 1998, pp. 7-24, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25675795>.

En términos generales, la *participación clientelar* se refiere a un conjunto de prácticas o formas de relación donde una de las partes involucradas, denominada en la literatura como los *patrones*, cuenta con poder y recursos para manipular o incidir en las decisiones de los clientes. Por su parte, los *clientes* se asumen como figuras dispuestas a intercambiar recursos valiosos por dádivas.<sup>3</sup>

Si bien éstos han sido los rasgos generales o mayormente aceptados en la academia, lo cierto es que en las relaciones de hoy en día estas fronteras son cada vez más difusas, de manera tal que tanto patrones como clientes pueden llegar a tener poderes equilibrados y, en algunas situaciones, son los mismos clientes quienes establecen las condiciones de las negociaciones por fuera de los parámetros de las asimetrías.

Si por un lado nos enfrentamos a un fenómeno con serias dificultades en términos conceptuales, no menores son los problemas que representa el análisis de sus múltiples dimensiones, lo que ha implicado su revisión a partir de compartimentos desvinculados. En uno de ellos se encuentran los análisis que parten de una comprensión formalista, y en ciertos casos también moralista, a partir de la cual resulta deseable, en términos de calidad de la democracia, que las conductas asociadas con comportamientos clientelares reciban las sanciones que correspondan por parte de las instituciones formales, en México, a saber: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FISEL). El otro compartimento es en el que se desarrolla una amplia diversidad de relaciones informales que sostienen y reproducen los vínculos clientelares. Desde

---

<sup>3</sup> Es importante considerar que el problema que se aborda en este trabajo se inscribe en los marcos de una forma de Estado emanada del proceso revolucionario del siglo XX, caracterizado por el corporativismo y el clientelismo. Si bien las relaciones corporativistas que le dieron sustento y fuerza al Estado posrevolucionario se difuminaron en el transcurso de finales del siglo XX, los pactos clientelares no solamente han persistido, sino que se han reeditado en una multiplicidad de formas, entre las cuales podemos mencionar aquellas conductas tipificadas como delitos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, tales como: inducir o ejercer presión sobre electores para votar o abstenerse; solicitar votos a cambio de dinero u otra contraprestación, es decir, la compra y coacción de voto; acarreo de votantes; utilización de programas sociales con fines clientelares; condicionamiento de servicios y programas de gobierno, o la utilización de recursos públicos. La anotación es relevante porque lo que se analiza en este texto parte de un problema cuyo origen es el patrimonialismo mediante el cual el Estado y el partido —antes el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y ahora Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— se erigen como benefactores con amplias capacidades y recursos para el otorgamiento de dádivas y no como garantes de un Estado de derecho que concibe a la población y a la ciudadanía como sujetos de derechos (sociales, económicos, políticos o culturales).

esta atalaya, las relaciones clientelares se expanden en múltiples arenas, algunas con características instrumentales y utilitarias, y otras más complejas que se entretajan en formas reticulares, que remiten al origen del concepto, ya que pueden funcionar como redes de apoyo.

Uno de los problemas centrales para el análisis desde la perspectiva electoral es que partimos del supuesto de que todo lo clientelar conlleva *per se* rasgos corruptores y, a partir de ahí, intentamos diseccionar y aislar el fenómeno clientelar de las relaciones sociales y políticas. Así, ambos compartimentos se erigen como diques infranqueables cuando desde la institucionalidad más formal se busca evidenciar y sancionar conductas asociadas con prácticas clientelares. Ello genera fuertes tensiones entre lo posible de probar y sancionar, y lo realmente existente, como una forma extrainstitucional muy arraigada en nuestra democracia. La misma dificultad de un abordaje analítico ha propiciado que ambos compartimentos permanezcan incomunicados y, por lo mismo, desde las revisiones más formalistas, resulta imposible encontrar perspectivas que comprendan la multidimensionalidad del fenómeno.

Consideramos que la reforma electoral que está en puerta podría incorporar una reflexión amplia acerca de la participación clientelar y un modelo de educación cívica más ambicioso, que coadyuve a la identificación de pautas para que la ciudadanía avance en el ejercicio del derecho político a la participación de una manera integral.

## II. EL CONTEXTO Y EL PROBLEMA

En medio de un escenario en el que había escalado la confrontación entre el presidente de la República y el presidente del INE —como consecuencia de decisiones tomadas por la autoridad electoral en el marco del proceso electoral 2021—, en el mes de abril de 2022, el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar, derogar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia electoral. A esta iniciativa se le conoció como el *Plan A* y planteaba reformas que impactaban al INE para convertirlo en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, reducir el porcentaje de votación de 43% a 40% para la validez de los procesos de revocación de mandato, facultar al Congreso de la Unión para expedir legislación sobre iniciativas ciudadanas y consultas populares, así como en materia de medios de impugnación y delitos electorales, entre otras modificaciones.

Al no alcanzar la mayoría requerida, el Plan A fue desechado por el Congreso de la Unión. Dos nuevas iniciativas, conocidas como *Plan B*, fueron enviadas por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el mes de diciembre de 2022. Para no lidiar con la imposibilidad de sumar las dos terceras partes requeridas para la reforma constitucional, el Plan B propuso reformas con impacto en cinco leyes: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General de Partidos Políticos (LGPP), Ley General de Comunicación Social (LGCs), Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). Se abrogaba de la Ley General de Medios de Impugnación para sustituirse por una nueva.<sup>4</sup>

Estas iniciativas fueron impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La primera se relacionó con la publicación del 27 de diciembre de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.<sup>5</sup> Posteriormente, el 2 de marzo de 2023 se publicó un segundo decreto, también en el *DOF*, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>6</sup>

Con relación a la organización electoral, la iniciativa buscaba un cambio del INE para conformar un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). Administrativa y organizacionalmente impactaba en la eliminación de cerca del 85% de las plazas de servicio profesional electoral; en la compactación de las 32 juntas locales y la desaparición de las 300 juntas distritales, para dejar en función fuera de proceso electoral solamente 260, con un vocal operativo por distrito. Además, proponía la desaparición de la Junta General Ejecutiva y la destitución del secretario ejecutivo, y afectaba la integridad del padrón electoral y la lista nominal, facultaba al Poder

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, Análisis técnico preliminar de iniciativa, expediente 1134-2PO1-22, 28 de abril de 2022, disponible en: [https://sitl.diputados.gob.mx/LXV\\_leg/cuadros\\_comparativos/2PO1/1134-2PO1-22.pdf](https://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadros_comparativos/2PO1/1134-2PO1-22.pdf).

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 27 de diciembre de 2022, disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0).

<sup>6</sup> SCJN, *Análisis Constitucional de las Reformas político-electorales 2022-2023*, 2023, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/>.

Ejecutivo para intervenir en la elaboración del padrón en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores. También proponía el traslado de los módulos de atención ciudadana (MAC) a oficinas de gobiernos municipales y federal, la reducción de la duración de los procesos electorales federales, la reducción de los plazos para los cómputos distritales para realizarse el mismo domingo de la jornada electoral, y la reducción del número de integrantes de mesas directivas de casilla.

Respecto a la fiscalización, la iniciativa permitía el uso de remanentes para el pago de sanciones y la derogación de la posibilidad de suspensión o cancelación de registro de aspirantes, precandidatos/as o candidatos/as, en caso de realizar actos anticipados de campaña, recibir dinero o recursos en especie fuera de la ley, omitir informes, o exceder topes de gastos de campaña.

Un impacto importante sería también la limitación de los márgenes interpretativos de autoridades electorales y la limitación o eliminación de los ejercicios cívicos, ya que la reducción de la estructura de operación y del servicio profesional pondría en riesgo la celebración de actividades tan importantes como la Consulta Infantil y Juvenil, el Parlamento de las niñas y los niños, o el Informe País.<sup>7</sup>

La aprobación del paquete de reformas fue ampliamente cuestionada por diversos actores políticos, pero un asunto fue central: la violación de los procedimientos parlamentarios, como la anulación del proceso de deliberación y la publicación en gaceta parlamentaria de un documento distinto al sometido en el Pleno, lo cual valió para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

Las siete acciones de inconstitucionalidad recibidas sobre el primer decreto se concentraron en el expediente 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023. También se recibieron 161 controversias constitucionales, de las cuales se admitieron 146. Con relación al segundo decreto, las dos acciones de inconstitucionalidad recibidas se concentraron en el expediente 71/2023 y su acumulada 75/2023. Las 12 controversias constitucionales se resolvieron en expedientes distintos, incluida la presentada por el INE.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Desde su origen, el Instituto Federal Electoral impulsó una importante política en materia de educación cívica para difundir y promover conocimientos y valores sobre la democracia. Se atendió al sector de la población de niños y jóvenes, que posteriormente se convertirían en ciudadanos y ciudadanas, mediante programas educativos orientados a fortalecer los programas de estudio en el ámbito escolar (1993), se elaboraron colecciones editoriales, se diseñó el programa Derechos y Valores de la Niñez Mexicana (1996), se organizaron las Elecciones Infantiles de 1997, el Parlamento de las Niñas y los Niños de México (2002) y la Consulta Infantil y Juvenil (desde el año 2000).

<sup>8</sup> SCJN, *Análisis Constitucional...*, cit.

El 22 de junio de 2023 el Pleno de la SCJN, con una mayoría de 9 votos, invalidó el segundo decreto debido a la existencia de “múltiples violaciones graves al procedimiento legislativo”,<sup>9</sup> a partir de lo cual se recuperaría la vigencia de los textos previos. Esta resolución desencadenó una serie de ataques con mayor vehemencia por parte del presidente de la República. En un primer momento los ataques estuvieron dirigidos al INE y a algunas de las consejerías, y se puede decir que una segunda etapa inició a partir de la toma de posesión de la ministra Norma Lucía Piña como presidenta de la SCJN, en el mes de enero de 2023.<sup>10</sup>

Pero lo que en su momento el presidente consideró una afrenta por parte de la SCJN generaría un correlato perverso para la división de poderes. Después de la declaración de inconstitucionalidad del Plan B, el 27 de marzo de 2023, se anunció el denominado *Plan C*, que implicaba llamar al voto masivo por parte de Morena en la jornada electoral del 2 de junio de 2024, de manera que con la integración de una mayoría calificada en el Congreso de la Unión fuera posible aprobar las reformas propuestas.

Sin duda, el constante y elevado activismo del presidente en sus conferencias matutinas influyó para que el 2 de junio la coalición Sigamos Haciendo Historia, encabezada por Morena junto con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtuviera triunfos contundentes. La elección presidencial, con Claudia Sheinbaum como candidata, alcanzó el 59.76% de la votación de acuerdo con los cómputos distritales. El segundo lugar fue para la coalición Fuerza y Corazón por México, integrada por el

---

<sup>9</sup> SCJN, Comunicado de prensa no. 222/2023, 2023, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7408>.

<sup>10</sup> La prensa nacional ha dado amplio testimonio de dichos ataques. Un informe publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos denominado “Informe por países 2023 sobre prácticas de derechos humanos”, presentado el 22 de abril de 2024, hizo mención de la existencia de problemas serios relacionados con la independencia del Poder Judicial y los ataques verbales tanto del presidente López Obrador como de otros actores gubernamentales, criticando a jueces cuyas decisiones eran contrarias a la administración. En el informe se menciona la marcha del mes de marzo, en la que se quemó una piñata con la imagen de la ministra Norma Piña, acusándola de corrupción; también se refiere a la concentración convocada por el gobernador de Veracruz, en el mes de mayo, en la que se pasearon ataúdes con los nombres de siete de los 11 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otro tema aludido fue la detención de la jueza Angélica Sánchez Hernández, el 16 de junio, sin orden de detención, en la Ciudad de México. Se alude también a un informe de Freedom on the Net 2023 y otro de Animal Político que dan cuenta del uso de redes trolles para atacar a quienes cuestionan y critican al presidente y de la diseminación de 20,000 tweets en una campaña contra la presidenta de la SCJN usando el hashtag #PiñaMadrinaDeLosNarcos. Véase: U. S. Department of State, *México. 2023 Country Reports on Human Rights Practices*, 22 de abril de 2024, disponible en: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/mexico/>.

Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con un lejano 27.45%. El tercer lugar fue para Movimiento Ciudadano (MC) con 10.32%. En cuanto a la elección de diputados, la primera fuerza fue Morena, con el 40.84% de la votación, la segunda fuerza fue para el PAN con 16.90%, en tercer lugar quedó el PRI, con 11.14%, y en cuarto sitio, MC con 10.93%.<sup>11</sup>

Al momento de cerrar la redacción de este capítulo, los escenarios probables permiten advertir la constitución de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados a partir de las asignaciones de las diputaciones plurinominales. En la cámara alta los datos de cómputos distritales no perfilan el acceso a una mayoría calificada, pero al ser muy pocos los escaños faltantes para la coalición ganadora, no es difícil pensar que puedan utilizar cualquier tipo de artimañas para conseguir los votos de las senadurías que les llegasen a faltar. En un escenario así, resulta altamente probable que las reformas propuestas por el ejecutivo federal se concreten en cuanto la nueva legislatura entre en funciones, en el mes de septiembre de 2024. El tema del momento relacionado con la reforma al Poder Judicial ha desviado los reflectores de la reforma electoral, no obstante, la iniciativa ya fue enviada a la Cámara de Diputados.

Párrafos arriba hacíamos una recapitulación del contenido de las iniciativas en materia electoral, pero llama nuestra atención que uno de los temas que no se ha discutido a fondo es el relativo a las prácticas clientelares y la educación cívica. En general, se trata de un asunto que ha sido evadido por los actores políticos en términos de una discusión más amplia acerca de la forma del Estado mexicano. Es cierto que al menos en términos formales nuestra legislación es más clara acerca del tipo de conductas de corte clientelar que afectan los procesos electorales; no obstante, hasta el día de hoy no ha sido posible plantear una reforma que considere la incontrovertible realidad de que en nuestro país el clientelismo permanece como una práctica arraigada de difícil comprobación y sanción por parte de las autoridades electorales.

El TEPJF ha emitido diversas sentencias en las que ha definido, analizado y sancionado las prácticas clientelares en el contexto de las elecciones federales en México. Ha desarrollado también una línea argumentativa que vincula las conductas de corte clientelar con malas prácticas electorales;<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A la fecha de entrega de este texto el debate relacionado con la distribución de diputaciones plurinominales está en desarrollo, por lo que aún no es posible prever las determinaciones del INE ni del TEPJF.

<sup>12</sup> Véase: TEPJF, SUP-JE-71-2019, 03 de julio de 2019, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridicional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0071-2019.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridicional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0071-2019.pdf). En el voto particular que emiten la magistrada Janine M. Otálora Malassis y los magistrados In-

sin embargo, en diversas sentencias no ha sido posible llegar a la nulidad o a criterios compartidos, ya que, como lo apunta el magistrado Reyes Rodríguez: “La construcción de la determinancia cualitativa requiere de mucho mayor atención y análisis, puesto que probar el momento, la circunstancia y la razón por la que una persona cambió el sentido de su voto es materialmente imposible”.<sup>13</sup>

fante González Indafer y Reyes Rodríguez Mondragón, se establece con claridad que “no existe una definición acabada de lo que puede entenderse como «clientelismo», ni de los elementos o la proporción en la que tales elementos deben cumplirse para tener por acreditada una práctica clientelar”. No obstante, enmarcan la conducta desde la perspectiva de la integridad electoral que califica estos comportamientos como malas prácticas. En el mismo voto particular definen *clientelismo electoral* como “un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político”.

Además, recogen seis atributos del clientelismo a partir de un texto de Bárbara Schröter: 1) la existencia de una asimetría social de los sujetos involucrados; 2) la reciprocidad del intercambio; 3) la dependencia mutua; 4) el carácter personal de la relación entre el “patrón” y el “cliente”; 5) su informalidad y, 6) la voluntariedad. Véase: Schröter, Bárbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo, 2010, pp. 141-175, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25677034>.

El Tribunal señala que estas prácticas buscan condicionar el voto de los electores a través del uso de recursos públicos o privados, lo que atenta contra la libertad de sufragio y los principios de equidad y transparencia de las elecciones. Otra sentencia relevante es la SUP-JE-254/2021 que establece que para acreditar la infracción al artículo 209, numeral 5 de la LGIPE, relativa a la entrega de tarjetas o chequeras a la ciudadanía durante el periodo de campaña, en las que se promete el pago de un beneficio derivado de un futuro programa social, debe corroborarse la existencia de un mecanismo o sistema que genere un padrón. La Sala Superior del TEPJF recupera el argumento de las malas prácticas y razona que se trata de “relaciones que mercantilizan los vínculos entre los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía”, por lo que la disposición normativa tiene como finalidad prevenir el uso de recursos económicos por medio del dispendio de efectivo en los procesos electorales federales y locales. La intención es proteger la libre determinación del ciudadano y que ésta no pueda ser influenciada por los beneficios o contraprestaciones que pueden recibir a cambio. “La entrega de bienes y servicios o promesas de recibir recursos económicos en efectivo a una ciudadana por parte del candidato implica la comisión de una práctica clientelar ilícita que, con independencia del monto de los recursos involucrados, atenta en contra de la integridad de las elecciones y los principios rectores de la materia”. Véase: TEPJF, SUP-JE-254/2021, 27 de octubre de 2021, disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf).

Para los ponentes, si este tipo de prácticas no reciben una sanción se incentiva su comisión y repetición al dejarlas impunes. No obstante, se reconoce la falta de consenso en la definición de clientelismo, así como en la proporción en la que los elementos de su definición deben estar presentes para poder afirmar que acontece este tipo de prácticas.

<sup>13</sup> Rodríguez Mondragón, Reyes *et al.*, *La validez de la elección en Tepeojuma, Puebla. Diversos estándares probatorios en las nulidades electorales*, México, TEPJF, 2021, disponible en: [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/090420241750273510.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/090420241750273510.pdf).

En el espacio institucional más formal, las limitaciones son evidentes. En tanto prevalezcan jurisprudencias y tesis que vinculen la nulidad a la demostración de circunstancias de lugar, tiempo y modo (Jurisprudencia 53/2002<sup>14</sup> y Tesis XXXVIII/2001)<sup>15</sup> y además requieran acreditar la determinancia (Jurisprudencia 53/2002)<sup>16</sup> y la acreditación de un número de electores sobre los que se ejerció la conducta considerada como presión (Tesis CXIII/2002)<sup>17</sup>, resulta verdaderamente imposible avanzar en las sanciones.

Y si a ello agregamos que la integración de nuestros órganos electorales ha evidenciado su proclividad a la toma de decisiones políticas, como lo fue el caso de los actos anticipados de precampaña que observamos en el proceso electoral 2023-2024, el panorama se torna más complejo.

A partir del análisis de una serie de sentencias cuya *litis* o tema son las conductas de tipo clientelar, lo que observamos es una acumulación de casos para los cuales el sistema de pruebas y sanciones resulta inoperante en la práctica. Es decir, ya no cumple la función de inhibir las conductas asociadas a comportamientos clientelares.

¿Qué hacer cuando una norma que parece ineficaz no lo es tanto como para ser eliminada del sistema? ¿Estaremos adentrándonos en una “zona de penumbra”? Ésta es entendida como el lapso en el que una norma cae en desuso y se genera un periodo en el que concurren una norma y una práctica reiterada contraria a la misma.<sup>18</sup>

Si las sentencias evidencian las dificultades para comprobar y sancionar conductas asociadas al clientelismo, y los actores políticos que comenten las infracciones resultan generalmente impunes, ¿qué otras alternativas podemos plantear? Y si además tenemos un modelo de educación cívica con limitaciones para incidir en la erradicación de este tipo de prácticas, ¿qué es lo que podríamos proponer?

Parece, entonces, necesario analizar el problema con un enfoque multidimensional. En una primera dimensión estamos ante un claro problema de aplicación de la legislación. La segunda dimensión, quizá la más com-

<sup>14</sup> Jurisprudencia 53/2002, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 3a Época, 2003. p. 71.

<sup>15</sup> Tesis XXXVIII/2001, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, 3a Época, 2002, p.125.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 53/2002, *op. cit.*

<sup>17</sup> Tesis 113/2002 Tesis CXIII/2002, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 3a Época, 2003, p. 175.

<sup>18</sup> Calvo Soler, Raúl, “La ineficacia de las normas jurídicas en la *Teoría Pura del Derecho*”, *Isonomía*, núm. 27, octubre de 2007, p. 185, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n27/n27a7.pdf>.

pleja, implica analizar el fenómeno como una mala práctica en la arena electoral, pero también como una forma de relación muy arraigada entre grupos sociales y políticos, lo que también tendría cierto potencial constructor cuando puede transformarse en capital social. Una tercera dimensión, en la que podrían converger las primeras dos, implica un enfoque estratégico en el espacio de la educación cívica, que tenga por objetivo fortalecer las capacidades de la ciudadanía en términos de acceso a información verificable e identificación de conductas que pueden asociarse con prácticas clientelares.

¿Por qué insistir en el reforzamiento de un sistema de sanciones que genera mayores complejidades y dificultades? ¿Por qué no pensar en un modelo de educación cívica que favorezca la ampliación de conocimientos, habilidades y capacidades de una ciudadanía corresponsable?

Una propuesta viable podría representarse a partir de un modelo de pistones centrado en la educación cívica, de forma tal que el mismo mecanismo sea capaz de generar una sinergia positiva para la identificación y erradicación de las prácticas clientelares. Si enfocamos de manera distinta el problema, es probable que los resultados sean distintos. Hoy en día las reglas escritas resultan insuficientes para inhibir las conductas de los actores políticos que reproducen las relaciones clientelares.

### III. EL NEOINSTITUCIONALISMO COMO MARCO DE ANÁLISIS Y PLATAFORMA PROPOSITIVA

A partir de los postulados de la economía política, el trabajo de Douglass C. North resulta relevante para comprender las instituciones en términos de reglas del juego o aquellas “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”.<sup>19</sup>

A partir del trabajo de North, la propuesta del neoinstitucionalismo busca comprender la manera en la que las instituciones afectan el comportamiento de los individuos,<sup>20</sup> pero también es necesario observar la capacidad de las instituciones como hacedoras de decisiones.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 13.

<sup>20</sup> Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary, “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”, *Revue française de Science Politique*, año XLVII, núm. 3-4, 1997, pp. 469-496.

<sup>21</sup> March, James G. y Olsen, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 1984, p. 738.

Preguntas fundamentales de esta perspectiva son: ¿hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político? ¿Qué consecuencias prácticas tienen los diferentes tipos de organizaciones sobre el comportamiento de la ciudadanía, las políticas públicas o el ejercicio del poder?<sup>22</sup>

Sin duda, uno de los grandes aportes para la ciencia política es el acierto de incorporar al análisis de las instituciones formales la institucionalidad informal; esas “zonas marrones” que refiere Guillermo O’Donnell, entendidas como “extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias”,<sup>23</sup> es decir, aquellas “donde el déficit de las instituciones es más notorio y connotado por las desigualdades sociales, étnicas y de género”.<sup>24</sup>

Para los fines de este análisis, consideramos que el enfoque neoinstitucionalista constituye una poderosa herramienta analítica para comprender las dos dimensiones o compartimentos que se han mantenido aislados o en contraposición, entre una formalidad normativa para el acercamiento a las conductas de corte clientelar y una realidad social y política arraigada en complejos tejidos de relaciones informales.

Por un lado, perspectivas orientadas desde la gobernanza electoral y la integridad electoral han enfatizado la importancia de las instituciones formales bajo el argumento de que su buen desempeño y funcionamiento contribuyen al fortalecimiento de los sistemas democráticos. Por el otro, trabajos que se han enfocado en el análisis de los contextos y de corte explicativo han buscado comprender las dinámicas que subyacen a ciertas formas de participación que se mantienen muy distantes de las condiciones de formalidad que requieren las democracias más desarrolladas.

Resulta comprensible la forma en la que ambas esferas o dimensiones han sido abordadas, sobre todo si en el fondo de lo que se trata es de construir espacios de comprensión y análisis de los fenómenos sociales. No obstante, ello también implica el problema de no saber diferenciar hasta dónde se trata de estrategias de análisis de un fenómeno y hasta dónde la misma

<sup>22</sup> Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina M., “Neoinstitucionalismo Feminista” en Gilas, Karolina y Cruz Parcero, Luz María (coords.), *Ciencia Política en perspectiva de género*, México, UNAM, 2021, p. 10, disponible en: [https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero\\_Gilas\\_Cruz1.pdf](https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero_Gilas_Cruz1.pdf).

<sup>23</sup> O’Donnell, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía, Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Perú, PNUD, 2007, p. 36.

<sup>24</sup> Cheresky, Isidoro, “Comentario a propósito del Estado y la Democracia”, en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía*, Perú, PNUD, 2007, p. 180.

manera de recortar el problema separa sus partes en modelos que posteriormente ya no se pueden juntar. Como si se tratara de armar un rompecabezas una vez que hemos perdido una o varias piezas.

Manteniendo en un plano separado de análisis, la perspectiva neoinstitucionalista favorece un análisis conjunto de ambos polos o esferas al buscar comprender no solamente cómo surgen las instituciones, sino también cómo se sostienen en sus interacciones. En ese interactuar es donde podemos encontrar una serie de contradicciones a partir de las cuales ha resultado más sencillo un análisis separado de las partes de un problema tan complejo como el clientelismo.

#### IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE CIUDADANÍA

##### 1. *¿Qué nos dicen los datos?*

Una de las discusiones más relevantes para la ciencia política desde la década de los años ochenta ha sido la relativa a la representación y la participación de la ciudadanía como parte de la construcción y consolidación del proceso democrático. El debate iniciado por Bobbio en torno a los signos de agotamiento del modelo de democracia representativa y la búsqueda de alternativas en mecanismos de democracia directa<sup>25</sup> propició una prolífica agenda de investigación relacionada con los temas de la participación ciudadana, así como de los mecanismos que favorecen la inclusión de los ciudadanos en los ámbitos de toma de decisiones de los gobiernos y, en consecuencia, una serie de reformas constitucionales tendientes a incorporar mecanismos de democracia directa para complementar los instrumentos de democracia representativa.

Democracias en proceso de formación como la mexicana, optamos por un modelo formal anclado en una serie de sucesivas reformas político-electorales que han favorecido una construcción paulatina de pisos con componentes básicos para erigir el formato que hoy nos rige.

No obstante, la idea de un buen modelo omitió consideraciones fundamentales relacionadas con una cultura política enraizada en el particularismo de una “sociedad tradicional, regida por la autoridad de la familia y caracterizada por formas autoritarias y jerárquicas del ejercicio del poder y la polí-

---

<sup>25</sup> Véase: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 50. Una de las preguntas planteadas por Bobbio en este libro fue si la demanda de una ampliación de la democracia representativa y de la institución de la democracia directa era insensata.

tica, en contraste con las sociedades modernas cuyos marcos de referencia normativos y culturales son eminentemente universalistas”.<sup>26</sup>

A partir del estudio de Julia Flores sobre los cambios en la cultura cívica en nuestro país, resulta interesante observar el desfase entre vida normada y vida cotidiana. Hacia finales de los años cincuenta, más de dos terceras partes de la población que participó en la encuesta de Almond y Verba consideraba que la legislación federal tenía poco impacto en su vida diaria;<sup>27</sup> para 2009 se registró un mayor reconocimiento, pero en condiciones de desigualdad.

¿Cómo actúa un ciudadano que se percibe inerme frente al poder estatal? O planteado de otra manera, ¿qué otros canales resultan efectivos cuando se percibe un trato desigual en las estructuras formales del Estado?

Los datos sobre participación política resultan ilustrativos. Los ciudadanos encuestados en el trabajo de Flores<sup>28</sup> pudieron distinguir entre participación institucionalizada (elecciones), compromiso público y participación no institucionalizada. La desconfianza hacia actores gubernamentales y partidos políticos genera una participación disminuida a través de los canales institucionalizados y una mayor participación por otras vías, en especial por parte de mujeres y jóvenes. Para Flores, los resultados después de 50 años denotan un desdibujamiento del particularismo y a la par “aspectos altamente contradictorios, que, lejos de prefigurar soluciones unívocas o desarrollos unilineales, dan lugar a combinaciones, aparentemente paradójicas, de tradición y modernidad, de individualismo y solidarismo, de valores autorrealizativos y altruistas”.<sup>29</sup>

De acuerdo con Lucía Álvarez Enríquez, el concepto de *ciudadanía* reviste interpretaciones diversas y se refiere a actores, fenómenos y procesos también muy variados, lo que ha generado ciertas confusiones. Así, la ciudadanía es un concepto que se ha “desdoblado” en dos dimensiones, una “externa”, oficial e institucional y una “interna” que se encuentra en las subjetividades sociales y se expresa como identidad propia.<sup>30</sup>

Esta diversidad de usos y concepciones conlleva también cargas políticas e ideológicas que, a la par que diversifican significados, también los

<sup>26</sup> Flores, Julia, *Cincuenta años de cultura política en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 37, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3018/6.pdf>.

<sup>27</sup> Almond, Gabriel y Verba, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.

<sup>28</sup> Flores, Julia, *op. cit.*

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>30</sup> Álvarez Enríquez, Lucía, *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Juan Pablos Editor, 2019, pp. 12 y 13.

ponen en conflicto. Encontramos, entonces, una ciudadanía para el discurso político liberal (protección jurídica, legal formal); otra idea desde los regímenes neoliberales (individuo emprendedor, “autónomo”, consumidor y autosustentable); una más para los organismos internacionales (responsabilidad y competencia); la ciudadanía del discurso académico (expresión de las prácticas sociales); la ciudadanía de los ilegales y excluidos (reclamo de inclusión y pertenencia) o la ciudadanía cívica de los sectores medios (convivencia, civilidad, tolerancia), entre muchas otras.<sup>31</sup>

Tal diversidad refleja las dificultades de poder establecer un ideal o modelo de ciudadanía compatible con nuestras prácticas participativas. Adicionalmente, es necesario considerar que las formas de participación ciudadana pueden situarse en el ámbito de la formalidad, como aquellas relacionadas con los procesos electorales y de participación ciudadana o peticiones hacia instancias de gobierno que recorren un camino de formalidad establecido en reglamentaciones, formatos, ventanillas, etcétera.

Otra forma de participación es la informal, la que transcurre por canales tales como manifestaciones políticas o religiosas, organizaciones que defienden derechos, grupos clientelares, etcétera, registra mayores densidades participativas.

Se afirma con frecuencia que uno de los problemas de nuestras democracias es el bajo involucramiento de la ciudadanía en los procesos de participación. No obstante, al revisar algunos datos en el transcurso de una o dos décadas es posible advertir cambios importantes. En México se han realizado diversas mediciones que dan cuenta de las características de la participación cívico-política. La Encuesta Nacional de Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) se levantó en cinco ocasiones: 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012. Posteriormente, se elaboró un nuevo instrumento, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI), resultado de la colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el INE para la elaboración del Informe País 2020.

La importancia de la ENCUCI es que se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, en su indicador 16.7.2 Proporción de la población que considera que la adopción de decisiones es inclusiva y participativa, alude a la eficacia política como “el sentimiento de que el cambio político y social es posible y que el ciudadano a nivel individual puede jugar un papel para que este cambio se realice”. Las dos dimensiones que se involucran son, por un lado, las habilidades del ciudadano a nivel individual para entender la política y participar en consecuencia (eficacia interna); y, por otra parte, la

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 13

percepción del ciudadano de que el sistema político toma en cuenta sus opiniones y responde a sus demandas y preferencias (eficacia externa).<sup>32</sup>

Las combinaciones aparentemente paradójicas a las que aludió Julia Flores en el estudio arriba citado se confirman a partir de otros instrumentos de medición. En tres encuestas de la ENCUP (2001, 2003 y 2005) quedó evidenciada una alta participación social y el compromiso con la comunidad, antes que a la membresía en organizaciones, lo que confirmaba la reticencia de los mexicanos hacia la participación social organizada.<sup>33</sup> En nuestro país, el 46% de las y los mexicanos nunca han pertenecido a grupos o asociaciones.<sup>34</sup>

En la ENCUP 2001 destacan porcentajes bajos para 16 formas de participación medidas.<sup>35</sup> No obstante, al hacer la comparación con mediciones posteriores se percibe un incremento del involucramiento ciudadano en estas formas de participación. Por ejemplo, con base en la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía 2013 y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2015, se observa un incremento en algunas actividades como la presión mediante redes sociales (pasó de 8% a 11.10%), la firma de peticiones (pasó de 6.70 a 19.90), la participación en manifestaciones o protestas (pasó de 4.6% a 11%) y la participación en huelgas o paros (de 2.2% a 8.8%).<sup>36</sup>

La ENCUP 2015 reveló que las personas son conscientes de la importancia de la política y del efecto que ésta tiene en su vida cotidiana, pero los niveles de interés en ella son bajos: 55.80% de la muestra manifestó que tenía poco o nada de interés en la política. De manera complementaria, al medir el valor de la participación política, la ciudadanía se dividió en tercios cuando se le cuestionó si valía la pena o no involucrarse en política: para el

<sup>32</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Marco conceptual*, 2021, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198596.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198596.pdf).

<sup>33</sup> Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México”, *América Latina Hoy*, núm. 48, 2008, p. 143.

<sup>34</sup> IFE, *Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía*, México, 2013.

<sup>35</sup> Véase Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *op. cit.*, p. 145. Realizar huelgas de hambre (1%); mandar circulares o manifiestos (2%); publicar cartas en los periódicos (3%); colocar mantas, carteles o fotografías (3%); pedir ayuda a diputados y senadores (5%); llamar a un programa de radio o televisión (5%); manifestarse usando un distintivo (5%); escribirle al presidente (6%); asistir a manifestaciones (7%); pedir apoyo a alguna organización civil (7%); solicitar apoyo a un partido político (8%); formar comisiones vecinales (10%); firmar cartas/juntar firmas (12%); quejarse ante las autoridades (18%); juntar firmas con los vecinos (18%) y unirse con otras personas afectadas (21%).

<sup>36</sup> INE, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México, 2016, p. 238, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>.

40.4% no valía la pena, para el 31.3% sí valía la pena y para el 38.3% valía la pena en parte. En lo que sí hay amplias coincidencias es en que los políticos se preocupan poco por lo que piensa la gente común. En 2013 el 72% opinaron así y para el 2015 el porcentaje se incrementó al 76%.<sup>37</sup>

A 20 años de esas primeras encuestas, la participación, en términos de vida comunitaria aparece sin cambios sustantivos, es decir, no se perciben compromisos elevados por parte de la ciudadanía. El 19% de la población de 15 años y más, declaró haber realizado algún trabajo voluntario por su comunidad o colonia en los últimos 12 meses. Destaca también que el 28.3% declaró haberse reunido para solucionar problemas relacionados con servicios públicos; para organizar la vigilancia de la colonia (21.4%); o para exigir a las autoridades el cumplimiento de servicios adecuados (19.7%).<sup>38</sup>

Entre las actividades a las que más recurre la ciudadanía para intentar influir en la toma de decisiones destacan: la firma de peticiones (27.4%), el trabajo con otras personas para resolver problemas de la comunidad (22.1%), la reunión con autoridades (18.5%); la búsqueda de algún partido político (10.8%) y la participación en protestas (9.3%).<sup>39</sup>

En la pista de la participación formal, el 42.5% de las personas de 15 años y más está muy de acuerdo con la frase “El voto sirve para que haya un mejor gobierno”, pero el 52.3 % considera que es muy frecuente la compra de votos y el 26.4% lo ve como algo frecuente. La ciudadanía encuestada reconoce también que es el gobierno, la entidad que mayormente utiliza recursos públicos para favorecer a los partidos políticos.<sup>40</sup>

Este último dato es relevante porque alude a una percepción ciudadana acerca del uso de recursos públicos destinados en mayor medida a los partidos políticos, donde el 45.9% lo percibe como muy frecuente y el 30.1% como algo frecuente.

En términos generales, diferentes informes y encuestas que trabajan sobre participación y prácticas ciudadanas evidencian un bajo compromiso con la participación política y reflejan dificultades relacionadas con la seguridad en el uso del espacio público y una baja confianza interpersonal.

Datos relevantes del Informe País 2020 indican que más del 80% de las y los mexicanos encuestados están de acuerdo con que el voto sirve para que haya un mejor gobierno. La democracia se mantiene en las preferen-

---

<sup>37</sup> IFE, *op. cit.*; Somuano, Ma. Fernanda y Nieto, Fernando, *Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?*, México, El Colegio de México-INE, 2015, p. 39.

<sup>38</sup> INEGI, *op. cit.*

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

cias como la mejor forma de gobierno (65.25%), aunque preocupa el 16% que piensa que un gobierno no democrático podría ser mejor. Y otro dato relevante del Informe País 2020 es que se encuentra a una ciudadanía más madura que en décadas pasadas, aunque perduran sus déficits, lo que genera baja satisfacción y desencanto con el funcionamiento de algunos mecanismos institucionales.<sup>41</sup>

Es importante observar que estos cambios en las percepciones ciudadanas se dan a la par de la implementación de un modelo institucional autónomo con el Instituto Federal Electoral (IFE) y posteriormente el INE. Ello ha favorecido la construcción de un contexto de mejores percepciones sobre la vida participativa de la ciudadanía y la importancia de las instituciones independientes y profesionales para su avance y consolidación.

Por otro lado, observamos también que, aunque la ciudadanía es capaz de reconocer la existencia de prácticas que subvierten los procesos democráticos, me refiero a las relacionadas con las prácticas clientelares, resulta alentador la conciencia que la ciudadanía ha adquirido sobre las mismas.

Una paradoja interesante para los procesos democráticos es la relativa a la carga de responsabilidades en la resolución de necesidades. Si consideramos que el 71% de la población ve al gobierno como el principal responsable de cubrir las necesidades básicas<sup>42</sup> y sabemos que en ello radican las explicaciones más consistentes sobre las prácticas clientelares relacionadas con el uso de los recursos públicos, ¿cómo avanzar a partir de aquí?

Sabemos también, por la misma ENCUCI, que del 42.4% de la población de adultos mayores de 60 años que recibieron algún programa social, el 4% mencionó que fue condicionada su permanencia. En el plano de la participación electoral, la encuesta proporciona evidencia sobre el otorgamiento de dádivas, práctica eminentemente clientelar. A nivel nacional, 41.5% atestiguó el otorgamiento de dádivas a cambio de votar y los actores que en ello participaron fueron los partidos políticos (85.2%).

Sabemos, entonces, que las prácticas clientelares son tanto un recurso instrumental que se explyea en el ámbito de la política formal (los procesos electorales) y, al mismo tiempo, un recurso organizacional, en términos de participación que se practica en las más amplias esferas de vida comunitaria.

En el espacio formal, la demostración y sanción de este tipo de conductas se relacionan con requisitos muy amplios y específicos que complejizan

---

<sup>41</sup> Aziz Nassif, Alberto *et al.*, *Informe País 2020. El curso de la democracia en México*, México, INE-PNUD, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/09/deceyec-informe-pais-2020.pdf>.

<sup>42</sup> INEGI, *op. cit.*

la su argumentación y resolución en el ámbito jurisdiccional. La dificultad de probar la compra y coacción del voto deriva de sus propias características: “1) Es un acuerdo de voluntades; están de acuerdo el que vende y compra; 2) es un acto clandestino; 3) no hay mecanismos que los comprueben, ni fotos, ni recibos, etcétera, y 4) no hay incentivos para denunciarlo.”<sup>43</sup>

De acuerdo con información de la FISEL, de un total 1,717 de denuncias presentadas, 1,645 fueron determinadas como No Ejercicio de la Acción Penal, Abstención de Investigar y Archivo Temporal, al no encontrar los jueces elementos que acrediten “ejerza presión”, “objetivamente” o “presione objetivamente”.<sup>44</sup>

Este problema es el que se refleja en las sentencias del TEPJF en las que se ha sancionado o no, a diversos actores políticos involucrados en conductas que encuadran en comportamientos clientelares (inducir o ejercer presión sobre electores para votar o abstenerse, solicitar votos a cambio de dinero u otra contraprestación, compra y coacción de voto, acarreo de votantes, utilización de programas sociales con fines clientelares, condicionamiento de servicios y programas de gobierno, utilización de recursos públicos). Advertimos una serie de problemas relacionados principalmente con los estándares probatorios que implican demostración de gravedad, dolo y determinancia.

## V. ALTERNATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

Tal y como está planteada la reforma constitucional (electoral), no identifica el puente que puede tenderse entre educación cívica y la reducción e inhibición de prácticas que transgreden los ordenamientos legales.

Si a las autoridades jurisdiccionales les resulta casi imposible determinar y sancionar un tipo de conductas que están tipificadas tanto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)<sup>45</sup> como en el Código

<sup>43</sup> Pérez Fernández del Castillo, Germán Pérez *et al.*, “La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 13-14, agosto de 2019, pp. 111-43, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2018.13-14.13813>.

<sup>44</sup> Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura Federal y Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales, *Temas sensibles de justicia penal electoral. Memoria del Conversatorio Interinstitucional*, México, junio de 2022, p. 31. disponible en: [https://stastdgo2port-fgr032.blob.core.windows.net/jisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio\\_Final\\_08-02-23.pdf](https://stastdgo2port-fgr032.blob.core.windows.net/jisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio_Final_08-02-23.pdf)

<sup>45</sup> Véase: Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMD), 2021, artículos 7-20, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf).

Penal Federal, ¿cuál es el motivo para sostener un modelo que no ha logrado sanciones ejemplares en esta materia?

Consideramos que es necesario colocar el tema en la discusión política con base en dos ejes que implican la corresponsabilidad de los actores involucrados: revisar los mecanismos de sanciones, y ampliar y fortalecer la educación cívica. Para ello requerimos de un modelo de corresponsabilidad, donde tanto autoridades gubernamentales como partidos políticos y ciudadanía cumplamos con requisitos elementales para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático que, por cierto, es uno de los objetivos que anima la iniciativa de reforma.

En el modelo vigente las autoridades gubernamentales enfrentan distintas sanciones, pero ninguna tan grave que limite la comisión de los delitos. En el caso del presidente de la República, por ejemplo, no existen sanciones que inhiban las conductas. Hemos sido testigos también de actuaciones violatorias de la legislación electoral en distintos momentos de los procesos electorales y las consecuencias, cuando se traducen en sentencias condenatorias, no tienen efectos que inhiban las conductas.

En el caso de los partidos políticos se sancionan las conductas individuales, sobre las cuales los institutos políticos no reciben ni siquiera una amonestación. Pensar la aplicación de la *culpa in vigilando* y sanciones que incluso puedan llevar a la pérdida de registro de partidos complacientes podría coadyuvar.

Es necesario también reforzar y ampliar la educación cívica y las capacidades de vigilancia ciudadana. La reforma en materia electoral parte de la idea de que tenemos uno de los sistemas electorales más caros del mundo, afirmación muy discutible, por cierto, además, como lo mencionamos en párrafos previos, implica una reorganización administrativa de gran calado, con el riesgo inminente de impactar en una de las áreas que han sido fundamentales para el fortalecimiento de la cultura ciudadana, la educación cívica.

El argumento de la austeridad puede impactar de manera irreparable en programas que han demostrado un alto impacto en el fortalecimiento de capacidades de ciudadanía para el fortalecimiento de nuestra democracia. Sostener y ampliar los programas de educación cívica es una de las tareas primordiales que debería atender un modelo que busque transitar hacia una ciudadanía sustantiva. Una reforma que no se comprometa con la atención de estos ejes puede generar consecuencias adversas a las que se espera.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, *(Re) pensar la ciudadanía en el siglo XXI*, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades- Juan Pablos Editor, 2019.
- AZIZ NASSIF, Alberto *et al.*, *Informe País 2020. El curso de la democracia en México*, México, INE-PNUD, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/09/deceyec-informe-pais-2020.pdf>.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- CALVO SOLER, Raúl, “La ineficacia de las normas jurídicas en la *Teoría Pura del Derecho*”, *Isonomía*, núm. 27, octubre de 2007, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n27/n27a7.pdf>.
- CHERESKY, Isidoro, “Comentario a propósito del Estado y la Democracia”, en Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía*, Perú, PNUD, 2007.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, “Compromiso cívico y participación ciudadana en México”, *América Latina Hoy*, núm. 48, 2008.
- FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL Y FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, *Temas sensibles de justicia penal electoral. Memoria del Conversatorio Interinstitucional*, México, junio de 2022, disponible en: [https://stastdgv-2portfgr032.blob.core.windows.net/fisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio\\_Final\\_08-02-23.pdf](https://stastdgv-2portfgr032.blob.core.windows.net/fisel/difusion/otros/MemoriaConversatorio_Final_08-02-23.pdf).
- FLORES, Julia, *Cincuenta años de cultura política en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3018/6.pdf>.
- FREIDENBERG, Flavia y GILAS, Karolina M., “Neoinstitucionalismo Feminista”, en GILAS, Karolina y CRUZ PARCERO, Luz María, *Ciencia Política en perspectiva de género*, México, UNAM, 2021, disponible en: [https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero\\_Gilas\\_Cruz1.pdf](https://www.politicas.unam.mx/cep/wp-content/uploads/2021/09/CienciaPoliticaenPerspectivadeGenero_Gilas_Cruz1.pdf).
- GAY, Robert, “Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil”, *European Review of Latin American and Caribbean*

Studies, núm. 65, diciembre de 1998, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25675795>.

HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary, “La science politique et les trois néo-institutionnalismes”, *Revue française de Science Politique*, año XLVII, núm. 3-4, 1997.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía*, México, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Marco conceptual*, 2021, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198596.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198596.pdf).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, México, 2016, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>.

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 1984.

NORRIS, Pippa, *Why Elections Fail*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

O'DONNELL, Guillermo, “Hacia un Estado de y para la democracia”, en MARIANI, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado y Ciudadanía, Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Perú, PNUD, 2007.

PÉREZ FERNÁNDEZ, Germán *et al.*, “La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 13-14, agosto de 2019, disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2018.13-14.13813>.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, ACOSTA VÁZQUEZ, María Paula y ALVAREZ MARTÍNEZ, Jimena, *La validez de la elección en Tepeojuma, Puebla. Diversos estándares probatorios en las nulidades electorales*, México, TEPJF, 2021, disponible en: [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/090420241750273510.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/090420241750273510.pdf).

SCHRÖTER, Bárbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo, 2010, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25677034>.

SOMUANO, Ma. Fernanda y NIETO, Fernando, *Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?*, México, El Colegio de México-INE, 2015.

U.S. DEPARTMENT OF STATE, *México. 2023 Country Reports on Human Rights Practices*, 22 de abril de 2024, disponible en: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/mexico/>.

## CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

### ESTRUCTURA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. HACIA UNA NUEVA REFORMA

Roberto Heycher CARDIEL SOTO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Funciones del INE*. III. *Estructura organizacional del INE*. IV. *Las dimensiones irreductibles*. V. *Consideraciones para una reforma*. VI. *Alternativas de reforma electoral*. VII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones federales y locales en México. Su propósito y al mismo tiempo su oferta de valor público es asegurar certeza, transparencia, equidad y legalidad en los procesos electorales. Acorde a las características básicas de un Organismo Constitucional Autónomo,<sup>1</sup> la fuente de su creación es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Su naturaleza es la de un ente público, con personalidad jurídica propia y patrimonio. Además, es uno de los elementos centrales del Sistema Nacional de Elecciones (SNE).<sup>2</sup>

La reforma electoral del año 2014 no sólo creó nuevas autoridades electorales, sino que, derivado del conjunto de nuevos procesos y de la distribución de competencias e interacciones entre estas, se trató de una reforma

---

\* Licenciado en Derecho, con estudios de doctorado en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología, y miembro del comité asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0000-0002-5641-7599>.

<sup>1</sup> Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, 2005.

<sup>2</sup> Por Sistema Nacional de Elecciones se debe entender el conjunto de elementos y las relaciones entre sí que tienen por objeto el cumplimiento de la función estatal de organizar las elecciones.

estructural,<sup>3</sup> que creó un nuevo SNE. A partir de entonces, la planeación, desarrollo y evaluación de los procesos electorales requieren cross-funcionalidad<sup>4</sup> entre las distintas instancias que intervienen en ellos, pues algunas actividades están a cargo del INE y otras de los Organismos Públicos Locales (OPL).

El INE organiza las elecciones federales para elegir la Presidencia de la República, senadores y diputados, colabora también con los OPL en las elecciones locales. Además, es responsable en términos de lo dispuesto por la CPEUM y la legislación general de llevar a cabo las consultas populares y los ejercicios de revocación de mandato en el ámbito federal y ahora también el proceso electivo de integrantes del Poder Judicial.

La estructura organizacional del INE ha cambiado desde la fundación de su antecesor, el Instituto Federal Electoral (IFE), cuya existencia fue definitiva en la historia del país.<sup>5</sup> Esta transformación ha ocurrido en mayor medida en sus órganos centrales. En los órganos desconcentrados las actividades y responsabilidades crecieron, pero su estructura no. No es objetivo de esta investigación analizar comparativamente la estructura del INE y la del IFE, pero baste decir que la estructura organizacional de la autoridad electoral debe corresponder con la naturaleza y cantidad de atribuciones a desarrollar. Por lo que, para estudiar la estructura del INE es necesario comprender sus funciones y alcance, sobre eso trata la siguiente reflexión.

Para entender la complejidad de las estructuras electorales, es necesario tener en cuenta que las elecciones en México son organizadas mediante un sistema, el SNE al que nos hemos referido anteriormente. Esta noción es clave para comprender que, dada esa naturaleza sistémica, en la que existen elementos e interacciones, no se puede afectar un elemento sin que tenga efecto en los demás.

## II. FUNCIONES DEL INE

El INE, con su conjunto de atribuciones tanto legales como constitucionales, desempeña un papel crucial en la organización y supervisión de elecciones en México. Estas atribuciones aseguran que pueda operar con la autoridad nece-

---

<sup>3</sup> Pérez Dámazo, A. Y. y Mejía Fonseca, R. A., “La reforma electoral de 2013 en México, vista desde el nuevo institucionalismo”, *Gestión y Estrategia*, núm. 51, pp. 63-78, disponible en: <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2017n51/Perez>.

<sup>4</sup> Cross funcionalidad se refiere a una característica organizacional que consiste en que para la ejecución de tareas es necesaria la concurrencia de más de una instancia.

<sup>5</sup> Zertuche Muñoz, Fernando, *El Instituto Federal Electoral. Presencia y legado*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

saría para garantizar la integridad de los procesos electorales, la transparencia en el uso de recursos, y la promoción de una cultura democrática activa y participativa en el país.

Como todo sistema complejo, es necesario estudiar todos sus componentes y relaciones. Es por ello que propongo tres clasificaciones para organizar el estudio de sus principales funciones: 1. Clasificación por materia; 2. Clasificación por temporalidad, y 3. Clasificación por ámbito geográfico de ejecución.

### 1. *Clasificación por materia*

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 41, fracción 5, apartado B de la CPEUM<sup>6</sup> y por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE),<sup>7</sup> se plantea la siguiente clasificación de las funciones que desarrolla por materia:

#### A. *En materia de organización de procesos electorales federales*

- Garantizar el acceso a prerrogativas y financiamiento público: asegurar que los partidos políticos y candidaturas tengan acceso equitativo a los recursos públicos destinados a sus actividades, garantizando la equidad en la competencia electoral.
- Preparación de la jornada electoral: se incluyen todas las actividades y logística necesaria para contar con los materiales, documentación electoral y demás recursos para la operación de la jornada electoral.
- Escrutinio y cómputos: esta actividad consiste en los procedimientos logísticos y aritméticos para la emisión de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, esto respecto de las elecciones de diputaciones federales y senadurías.
- Registro de los partidos políticos nacionales: implica la verificación del número de afiliados requeridos y la celebración de asambleas, así como la verificación del cumplimiento de requisitos.

<sup>6</sup> CPEUM, 2025, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<sup>7</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

- Educación electoral: incluye los programas de promoción de la participación ciudadana y orientación a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y el respeto a los derechos políticos y electorales de las mujeres: generar las condiciones y reglas para que sea vigente el principio de paridad en todos los cargos de elección popular y que las mujeres, una vez que obtengan el triunfo electoral, cuenten con los medios para el ejercicio de su función en condiciones de igualdad.
- Organización de debates entre candidaturas en el ámbito federal.
- Investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores, cuyo objetivo es abordar diferentes tipos de infracciones a la ley electoral.

*B. En materia de procesos electorales  
federales y locales*

- Registro electoral: mantener y actualizar el padrón electoral y la lista nominal de electores, asegurando la precisión y confiabilidad de los datos de las personas votantes.
- Fiscalización: fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos para asegurar la transparencia y legalidad en el uso de los recursos públicos y privados durante las campañas electorales y también respecto a su gasto ordinario.
- Administración de los tiempos del Estado en radio y TV: gestionar las actividades para garantizar la disponibilidad de los tiempos en radio y TV para fines electorales y verificar el cumplimiento de las obligaciones de permisionarios y concesionarios.
- Programas educativos: desarrollar y ejecutar programas de educación cívica para fomentar la participación ciudadana y fortalecer la cultura democrática en el país.
- Capacitación electoral: formar y capacitar al funcionariado de casilla y personal involucrado en los procesos electorales.
- Determinar la geografía electoral: que incluye la conformación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras de circunscripción.

- Determinar el número, ubicación e integración de casillas: que implica definir los lugares donde se habrán de instalar las casillas y quienes serán designados como funcionarios de mesa directiva de casilla.
- La emisión de reglas: lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Garantizar la observancia de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y de las candidaturas a cargos de elección popular local.

*C. Atribuciones en materia de revocación de mandato y consulta popular*

- Consultas populares: organizar consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, asegurando un proceso transparente y legítimo.
- Revocación de mandato: gestionar los procesos de revocación de mandato para la Presidencia de la República y otros funcionarios electos en el ámbito federal.

*D. Atribuciones de rectoría del SNE y de soporte a la vida interna de los partidos políticos*

- Organizar elecciones de dirigencias de los partidos políticos, siempre que éstos lo soliciten.
- Elección y remoción de consejerías de los OPL: cuando se presenten los supuestos normativos y siguiendo los procedimientos para tal efecto.
- Suscripción de convenios con el Poder Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera.

*E. Atribuciones en materia de proceso electivo de integrantes del Poder Judicial de la Federación*

- Aprobar modelos de boletas, documentación y materiales electorales, lineamientos y acuerdos necesarios para el desarrollo de la elección.

- Realizar los cómputos de la elección.
- Administrar los tiempos del Estado en radio y televisión.
- Organizar foros de debate.
- Determinar topes de gastos y fiscalizar ingresos y egresos de candidaturas.
- Garantizar la equidad en las campañas.

Como se puede observar, el INE tiene un amplio conjunto de funciones establecidas en la Constitución y las leyes, que le permiten desempeñar un papel crucial en la organización de elecciones y la promoción de la democracia en México. Estas veintinueve principales funciones se desdoblaron en muchas más y no incluyen las denominadas atribuciones especiales que consisten en los procesos de: delegación, asunción y atracción de responsabilidades del INE o los OPL. En mi opinión, no constituyen atribuciones sino instrumentos con los que cuentan las autoridades electorales para el ejercicio de sus atribuciones.

TABLA 1. NÚMERO DE ATRIBUCIONES DEL INE POR MATERIA

<i>Materia</i>	<i>Subtotal</i>
Procesos electorales federales	9
Procesos electorales federales y locales	9
Revocación de mandato y consulta popular	2
Rectoría del SNE y soporte a los partidos	3
Proceso electivo de integrantes del Poder Judicial de la Federación	6
Total	29

FUENTE: elaboración propia con base en la CPEUM y LGIPE.<sup>8</sup>

## 2. Clasificación por temporalidad

Las atribuciones descritas con anterioridad dan cuenta de dos flujos de trabajo institucional en el INE. Por un lado, tenemos las actividades que ocurren durante los procesos electorales o con motivo de ellos, y por el otro, tenemos actividades permanentes que funcionan más bajo una lógica de operación continua que de proyectos, como ocurre con las actividades de procesos electorales.

<sup>8</sup> CPEUM, *op. cit.* y Cámara de Diputados, *op. cit.*

TABLA 2. ATRIBUCIONES DEL INE SEGÚN TEMPORALIDAD

<i>Atribuciones que se ejercen dentro de los procesos electorales o con motivo de ellos</i>	<i>Atribuciones de operación continua</i>
Preparación de la jornada electoral	Garantizar el acceso a recursos y financiamiento
Escrutinio y cómputos	Registro de los partidos políticos nacionales
Declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría	Garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y respeto a los derechos políticos y electorales de las mujeres
Educación electoral	Investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores
Organización de foros debates entre candidaturas	Registro electoral
Capacitación electoral	Fiscalización
Determinar la geografía electoral	Administración de los tiempos del Estado en radio y TV
Determinar el número, ubicación e integración de casillas	Programas educativos
Emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales	Organizar elecciones de dirigencias de los partidos políticos
Garantizar la observancia de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y de las candidaturas a cargos de elección popular local	Elección y remoción de consejerías de los OPL
Consultas populares	Suscripción de convenios con el Poder Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera
Revocación de mandato	
Total: 12	Total: 11

FUENTE: elaboración propia con base en la CPEUM y la LGIPE.<sup>9</sup>

Es claro que las actividades del INE exceden la función estatal de organizar las elecciones, pues no sólo se constriñen a la celebración de elecciones, sino que guardan relación con actividades estratégicas del Estado mexicano, por ejemplo: educación cívica o el registro de electores.

<sup>9</sup> *Idem.*

### 3. *Clasificación por ámbito geográfico de ejecución*

Ahora bien, estas atribuciones y las actividades en las que se desdoblan se encuentran a cargo de diversos órganos dentro del INE. El artículo 41 de la CPEUM dispone que el instituto contará con órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia para el desarrollo de sus actividades. Además, el mismo dispositivo instituye que el INE contará con órganos desconcentrados.

En general, el flujo de ejecución de actividades y el cumplimiento de los objetivos institucionales, mediante los que se logra cumplir la misión del INE, se desarrollan de la siguiente manera:

- Los órganos ejecutivos y técnicos proponen los lineamientos, criterios y directrices para la ejecución de actividades.
- Los órganos directivos conocen y aprueban este instrumental e instruyen la implementación a la estructura bajo su mando.
- Los órganos de vigilancia se relacionan con las actividades de integridad del registro federal de electores y se integran principalmente con representaciones de los partidos políticos.

Esto significa que para el cumplimiento de una misma atribución es necesaria la concurrencia de diversos órganos de la institución e incluso de los OPL. Más aún, para el cumplimiento de determinadas responsabilidades, el INE requiere de la participación activa de la ciudadanía. Veamos algunos ejemplos de cómo es la dinámica de ejercicio de algunas atribuciones.

#### *A. Proceso de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla*

##### *a. Propuesta de estrategia de capacitación*

- La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (órgano ejecutivo) propone una estrategia al Consejo General.

##### *b. Aprobación e instrucción:*

- El Consejo General revisa y aprueba la propuesta.
- Instruye su cumplimiento a todas las áreas involucradas.

##### *c. Ejecución por órganos desconcentrados*

- Las juntas y consejos locales y distritales son responsables de la ejecución en su ámbito geográfico.

*d. Informe de cumplimiento:*

- Las instancias involucradas informan sobre el cumplimiento de las actividades instruidas.

De las veintinueve atribuciones descritas, sólo cuatro se procesan por instancias centrales de inicio a fin:

- Garantizar el acceso a recursos y financiamiento.
- Investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores.
- Elección y remoción de consejerías de los OPL.
- Suscripción de convenios con el Poder Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera.

Aunque en el caso de investigación y sustanciación de procedimientos sancionadores, en términos de lo dispuesto por el artículo 459 fracción 2 de la LGIPE, los órganos desconcentrados, fungen como órganos auxiliares para la tramitación.

De lo anterior se desprende que el principio bajo el cual se rige la operación del INE es la desconcentración. De otra forma sería materialmente imposible cumplir las responsabilidades institucionales y generar el valor público al que está obligada la institución.

### III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL INE

El INE tiene una estructura organizativa compleja y bien definida, diseñada para cumplir con sus múltiples responsabilidades en la organización y supervisión de los procesos electorales.

A continuación, se presenta una descripción detallada de la estructura del INE, incluyendo la clasificación de los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, así como su carácter (central o desconcentrado) y su temporalidad (permanente o temporal).

#### 1. *Órganos directivos*

##### *A. Consejo General*

- Descripción: es el máximo órgano directivo del INE.

- Funciones: vigila el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Toma decisiones clave sobre la organización y funcionamiento del instituto.
- Composición: una consejería presidencial y diez consejerías electorales. Incluye representantes de los partidos políticos y la titularidad de la Secretaría Ejecutiva.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

### B. *Junta General Ejecutiva*

- Descripción: coordina las actividades administrativas y operativas del INE.
- Funciones: implementa las decisiones del Consejo General y coordina las actividades de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas.
- Composición: Consejería Presidencial, Secretaría Ejecutiva, y titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

## 2. *Órganos ejecutivos*

### A. *Secretariado ejecutivo*

- Descripción: responsable de la gestión administrativa del INE.
- Funciones: coordina la administración de recursos humanos, financieros y materiales del instituto.
- Composición: dirigido por la Secretaría Ejecutiva.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

### B. *Direcciones ejecutivas*

- Descripción: ejecutan funciones específicas dentro del INE.
- Principales direcciones: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica,

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección Ejecutiva de Administración, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)

- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

### 3. *Órganos técnicos*

#### A. *Unidades técnicas*

- Descripción: apoyan en tareas específicas y especializadas.
- Principales unidades: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, Unidad Técnica de Fiscalización, Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y Unidad Técnica de Informática.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

### 4. *Órganos de vigilancia*

#### A. *Comisión de vigilancia*

- Descripción: supervisa la actualización del padrón electoral.
- Funciones: asegura la integridad y confiabilidad del padrón electoral y la lista nominal.
- Composición: integrada por consejerías electorales y representantes de partidos políticos.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

### 5. *Órganos desconcentrados*

#### A. *Juntas locales ejecutivas*

- Descripción: operan en cada entidad federativa.
- Funciones: ejecutan tareas del INE a nivel estatal, coordinando la organización de elecciones locales y federales.

- Composición: una vocalía ejecutiva, una vocalía del secretario, y vocalías de: capacitación electoral y educación cívica; de organización electoral, y de registro federal de electores.
- Carácter: desconcentrado.
- Temporalidad: permanente, integran el SPEN.

#### A. *Juntas distritales ejecutivas*

- Descripción: operan en cada distrito electoral.
- Funciones: implementan las disposiciones del INE a nivel distrital, asegurando la correcta realización de los procesos electorales.
- Composición: una vocalía ejecutiva, una vocalía del secretario, y vocalías de: capacitación electoral y educación cívica; de organización electoral; y de registro federal de electores.
- Carácter: desconcentrado.
- Temporalidad: permanente, integran el SPEN.

### 6. *Órganos temporales*

#### A. *Comisiones temporales*

- Descripción: creación específica para tareas o proyectos particulares.
- Funciones: realizan estudios, análisis y propuestas sobre temas específicos relacionados con el proceso electoral.
- Composición: consejerías electorales y, en algunos casos, personal técnico especializado.
- Carácter: central.
- Temporalidad: temporal.

#### B. *Comités técnicos especializados*

- Descripción: evaluación y asesoría en tareas específicas.
- Funciones: asesoría y evaluación de proyectos como: PREP, conteo rápido, consulta infantil, educación cívica, etcétera.
- Composición: expertos en la materia electoral y académica.
- Carácter: central.
- Temporalidad: temporal.

## 7. Control interno

### A. Órgano interno de control

- Descripción: supervisión interna y control.
- Funciones: vigila la correcta administración de los recursos y el cumplimiento de la normatividad interna.
- Composición: un contralor general.
- Carácter: central.
- Temporalidad: permanente.

La estructura organizacional del INE está diseñada para cumplir con eficacia y eficiencia sus múltiples responsabilidades. Los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia garantizan la correcta implementación de las disposiciones legales y la administración de los recursos del instituto. Esta estructura, que incluye tanto órganos centrales como desconcentrados, y tanto permanentes como temporales, permite al INE mantener la integridad y transparencia en los procesos electorales.

Una cuestión que es relevante para el presente estudio la constituye el proceso de nombramiento de consejerías del Consejo General del INE. Es por ello que conviene revisar en breve como es este proceso.

El nombramiento de las y los consejeros electorales del Consejo General del INE es un proceso que fue diseñado para asegurar la independencia, imparcialidad y profesionalismo de los miembros del órgano máximo de dirección del INE. A continuación, se describen las etapas principales de este proceso, indicando la ley y el artículo correspondiente:

1. Convocatoria. El proceso comienza con la emisión de una convocatoria pública por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esta convocatoria se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y otros medios de difusión.<sup>10</sup>
2. Registro de aspirantes. Las personas interesadas en participar en el proceso de selección deben cumplir con los requisitos establecidos por la CPEUM y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y presentar su solicitud de registro junto con la documentación que acredite el cumplimiento de dichos requisitos.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5, apartado A.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 38.

3. Integración del Comité Técnico de Evaluación (CTE). La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados nombra a un CTE, compuesto por: dos personas designadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), tres personas designadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), dos personas designadas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.<sup>12</sup>
4. Evaluación de los aspirantes. El CTE se encarga de revisar las solicitudes y documentos presentados por los aspirantes para verificar que cumplan con los requisitos legales. Los aspirantes que cumplen con los requisitos son sometidos a una serie de evaluaciones, que pueden incluir: exámenes de conocimientos, evaluaciones de aptitudes y habilidades, entrevistas.<sup>13</sup>
5. Integración de listas. Con base en las evaluaciones, el CTE elabora una lista con los nombres de los aspirantes que consideran mejor calificados para el cargo de consejería electoral. Esta lista se remite a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.<sup>14</sup>
6. Selección por la Cámara de Diputados. La Junta de Coordinación Política revisa la lista de candidatos y, en su caso, formula una propuesta que se somete a votación en el Pleno de la Cámara de Diputados. Las y los consejeros electorales son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados.<sup>15</sup>
7. Designación. Una vez aprobada la propuesta por el Pleno de la Cámara de Diputados, las consejerías electorales toman posesión de su cargo ante el Consejo General del INE. Son designados por un periodo de nueve años.<sup>16</sup> Si no se alcanza la mayoría requerida en el Pleno de la Cámara de Diputados dentro del plazo establecido, se convoca a una nueva sesión en la que se realiza la elección mediante insaculación de la lista conformada por el CTE.<sup>17</sup>

El proceso de nombramiento de consejerías electorales del Consejo General del INE debe garantizar la transparencia, imparcialidad y competen-

---

<sup>12</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5.

<sup>13</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado C.

<sup>14</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado D.

<sup>15</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado E.

<sup>16</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado A.

<sup>17</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 5, apartado D.

cia de los integrantes de este órgano. A través de un proceso de evaluación y selección se busca que las personas designadas cuenten con las capacidades y conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones de manera efectiva e imparcial.

Otro proceso de gran interés lo constituye el nombramiento de las personas titulares de las áreas que integran la Junta General Ejecutiva. Sobre la designación de las y los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas: los titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas son nombrados por el Consejo General del INE, siguiendo el procedimiento siguiente:

1. Propuesta de la presidencia del consejo. La o el consejero presidente presenta al Consejo General del INE la propuesta de los candidatos para ocupar los cargos de directores ejecutivos y titulares de las unidades técnicas.<sup>18</sup>
2. Votación en el Consejo General: la propuesta debe ser aprobada por el voto de al menos ocho de las once consejerías electorales que integran el Consejo General del INE.<sup>19</sup>

Requisitos para los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas: los candidatos a directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas deben cumplir con los requisitos establecidos en la LGIPE, similares a los establecidos para los consejeros electorales del Consejo General, salvo ciertas excepciones específicas.<sup>20</sup>

Estos nombramientos son de gran relevancia por la función ejecutiva que desempeñan las áreas centrales del INE y por la naturaleza de las decisiones de alta responsabilidad que se toman en la Junta General Ejecutiva.

Finalmente, respecto a la estructura organizacional del INE es importante también conocer el proceso de designación de la persona titular del Órgano Interno de Control (OIC): El procedimiento para la designación está regulado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). A continuación, se detallan los pasos y requisitos establecidos por estos marcos legales.

1. Propuesta de instituciones públicas de educación superior: el titular del OIC es propuesto por instituciones públicas de educación supe-

---

<sup>18</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 44, numeral 1, inciso e).

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Ibidem*, artículo 42.

rior. Esta propuesta debe seguir los procedimientos y plazos establecidos por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>21</sup>

2. Aprobación por la Cámara de Diputados: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designa al titular del OIC mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.<sup>22</sup>

#### IV. LAS DIMENSIONES IRREDUCTIBLES

##### 1. *Estructura imprescindible*

Del estudio anterior que contiene las funciones y la descripción de la estructura se obtiene la siguiente conclusión: está dado que las principales veintinueve atribuciones con que cuenta el INE son de realización obligatoria y todas son imprescindibles para el adecuado funcionamiento del modelo democrático. Considerando además que desde el 2014 hasta la fecha de la elaboración del presente documento, las elecciones han ocurrido en un cauce de normalidad y competencia equitativa, resulta entonces que prevalece la necesidad de contar con la actual estructura organizacional del INE.

##### 2. *El Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN)*

En los órganos ejecutivos y técnicos, el INE cuenta con procesos de selección y desarrollo de personal profesional. Una de las mayores garantías para la independencia y desempeño profesional de la autoridad electoral nacional lo constituye el hecho de que el ingreso y promoción en la carrera electoral no depende de vaivenes políticos.

Sustituir por personal eventual este cuerpo de servidores que opera tanto en órganos desconcentrados como en oficinas centrales sería un despropósito para el fortalecimiento institucional y para la integridad electoral. La carrera electoral permite no sólo garantizar las competencias básicas para el ingreso, sino que además el SPEN provee un esquema de formación para el personal que permite especializarlo aún más. Por lo anterior, considero que un irreductible de toda reforma venidera es mantener la estructura y procesos del SPEN.

---

<sup>21</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5; Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 487, numeral 3.

<sup>22</sup> *Idem.*

## V. CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA

La arquitectura de la institucionalidad electoral no debe ser moldeada al ritmo de las correlaciones transitorias de poder, por muy amplias o legítimas que éstas parezcan. Como advierte Ferrajoli, los derechos fundamentales y las garantías institucionales que los protegen forman parte de una legalidad que trasciende incluso la voluntad de las mayorías.<sup>23</sup> En este sentido, la estructura y funcionamiento de los órganos electorales no pueden estar subordinados a intereses coyunturales, sino anclados en principios normativos estables y en criterios funcionales que aseguren su autonomía, eficacia y legitimidad. Una reforma electoral verdaderamente democrática debe ser el resultado de un consenso amplio entre las fuerzas políticas y de un diagnóstico compartido de los problemas institucionales, no de una imposición unilateral. Enmarcada en los postulados del constitucionalismo democrático y del nuevo institucionalismo, la presente propuesta se justifica teóricamente en la necesidad de preservar los equilibrios entre mayoría y derechos, entre representación y control, entre poder y legalidad. Sólo así es posible garantizar que las decisiones sobre la organización electoral y el nombramiento de sus autoridades se realicen mediante procedimientos transparentes, deliberativos y ajenos a toda lógica de captura partidista. Las reformas que aquí se proponen parten de esta premisa teórica y buscan blindar los mecanismos institucionales que hacen posible una democracia funcional y confiable.

Como hemos visto, la estructura del SPEN es un elemento funcional en el INE y sus procesos son clave para la operación profesional e independiente de la institución. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el proceso de selección de consejerías del Consejo General, pues el procedimiento de selección presenta importantes áreas de oportunidad.

### 1. *Cuestionamiento sobre el proceso de selección de consejerías del Consejo General del INE*

#### a. Contexto

El proceso de selección de consejerías del INE en 2023 fue objeto de cuestionamientos por varias razones. Uno de los principales se centró en la transparencia y los criterios utilizados para evaluar a los aspirantes. Legisladores y representantes de partidos políticos expresaron preocupaciones sobre la posibilidad de que el proceso estuviera influenciado por cuotas partidistas y acuerdos políticos, en lugar de basarse estrictamente en méritos y capacidades.

---

<sup>23</sup> Ferrajoli, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011.

## *b. Crítica*

Lo verdaderamente cuestionable se relaciona con la integración del CTE, pues derivado del modelo de integración de ese comité la mayoría partidista de la cámara de diputados nombró a personas vinculadas a su partido para así influir en la evaluación de los aspirantes. El procedimiento incluye una etapa en la que la Cámara de Diputados debe aprobar los nombramientos por una mayoría calificada de dos terceras partes. Si no se logra este acuerdo, se procede a la insaculación. Situación que ocurrió en 2023, pues no se lograron los consensos ni hubo deliberación satisfactoria. La política y el diálogo democrático fueron los grandes ausentes.

Estas controversias reflejan la importancia de asegurar que los procedimientos de selección sean percibidos como justos e imparciales, para mantener la confianza pública en las instituciones electorales. El actual modelo de designación cancela el diálogo y abre la puerta a que el CTE sea quien determine en los hechos una atribución que es de la Cámara de Diputados. Si a esto se le suma que el CTE fue integrado en parte con personas militantes del partido mayoritario, el cuestionamiento al procedimiento es aún mayor, pues el CTE en parte fue más político que técnico.

## *2. Cuestionamiento sobre el proceso de nombramiento de integrantes de la Junta General Ejecutiva*

### *A. Contexto*

Las direcciones ejecutivas y las unidades técnicas del INE son áreas de gran importancia pues, como vimos anteriormente, son las encargadas del diseño y ejecución de las políticas y estrategias para el ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales del propio instituto.

### *B. Crítica*

Por lo anterior, no deben quedar demasiado tiempo vacantes o con ocupaciones temporales, mucho menos durante el proceso electoral. Debe preverse mecanismos para forzar el debate y la deliberación en el Consejo General para contar con los nombramientos de las titularidades de manera oportuna. En 2023 y aún en 2024 existían áreas centrales del INE sin titula-

res, lo que sin duda trajo como consecuencia incertidumbre y errores en la ejecución de actividades ligadas al proceso electoral de esos años.

### 3. *Sobre el proceso de designación del titular del OIC.*

#### *Vulnerabilidades del proceso*

##### *A. Influencia política en la Cámara de Diputados*

###### *a. Contexto*

La designación del titular del OIC requiere la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.<sup>24</sup> Este requisito, aunque busca asegurar un amplio consenso, también abre la puerta a negociaciones y acuerdos políticos entre los distintos grupos parlamentarios.

###### *b. Crítica*

Existe el riesgo de que los legisladores prioricen intereses partidistas sobre la idoneidad técnica de los candidatos. La politización de la selección puede resultar en la designación de personas que, aunque cumplan con los requisitos formales, no sean las más competentes o independientes para el cargo, comprometiendo la eficacia del control interno del INE.

##### *B. Falta de transparencia y evaluación pública*

###### *a. Contexto*

El proceso de evaluación y selección de candidatos no siempre es completamente transparente para el público.

###### *b. Crítica*

La ausencia de un mecanismo transparente y accesible para que la sociedad civil y expertos independientes revisen, y comenten sobre los candidatos puede resultar en una falta de rendición de cuentas. La opacidad en el proceso de evaluación y selección puede permitir que candidatos menos calificados, pero políticamente alineados, sean seleccionados sin el debido escrutinio.

---

<sup>24</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 5; Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 487, numeral 3.

## VI. ALTERNATIVAS DE REFORMA ELECTORAL

### 1. *Propuesta de reforma constitucional para el proceso de nombramiento de consejerías del Consejo General del INE: propuesta de adición al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

#### A. *Artículo 41. Nueva fracción*

La Cámara de Diputados deberá garantizar que los miembros del CTE sean seleccionados con base en su experiencia profesional, académica y en su independencia partidista. Para asegurar esto, se deberá establecer el siguiente procedimiento:

##### a. Requisitos de elegibilidad

Los candidatos a miembros del CTE deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- No haber sido miembro de algún partido político, ni haber ocupado cargos de dirección nacional, estatal o municipal en los últimos diez años.
- No haber sido candidato a ningún cargo de elección popular en los últimos diez años.
- No haber desempeñado cargos públicos por nombramiento de algún partido político en los últimos diez años.
- Tener reconocida experiencia en materia electoral, administrativa, de transparencia, rendición de cuentas o derechos humanos.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos intencionales.

##### b. Proceso de selección

La selección de los miembros del CTE se llevará a cabo a través de un proceso público y transparente que incluirá:

- Una convocatoria pública abierta y accesible a todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- La creación de una comisión ciudadana de selección, integrada por representantes de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, que se encargará de revisar y evaluar las candidaturas.

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos intencionales.

La comisión ciudadana de selección deberá publicar los perfiles de los candidatos preseleccionados y abrir un periodo de consulta pública para recibir comentarios y observaciones de la ciudadanía.

#### *c. Designación final*

La selección de los miembros del CTE se llevará a cabo a través de un proceso público y transparente que incluirá:

- Una convocatoria pública abierta y accesible a todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- La comisión ciudadana de selección presentará una lista de candidatos elegibles al Pleno de la Cámara de Diputados.
- La Cámara de Diputados deberá aprobar la designación de los miembros del CTE por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes.
- En caso de que no se alcance la mayoría calificada, la comisión ciudadana de selección deberá presentar una nueva lista de candidatos, repitiendo el proceso de consulta pública y evaluación.

#### *d. Inhabilitación y remoción*

Los miembros del CTE que, durante su mandato, incumplan con los requisitos de elegibilidad o que han incurrido en actividades partidistas, serán removidos de inmediato de su cargo mediante un procedimiento expedito llevado a cabo por la comisión ciudadana de selección y ratificado por el Pleno de la Cámara de Diputados.

### *B. Justificación de la reforma*

Esta reforma busca asegurar que los miembros del CTE sean seleccionados exclusivamente con base en sus méritos profesionales y su independencia, evitando cualquier influencia partidista. Al incluir una comisión ciudadana de selección y un proceso de consulta pública se incrementa la transparencia y se fortalece la confianza pública en la imparcialidad del proceso. Asimismo, establecer requisitos claros de elegibilidad y un procedimiento de inhabilitación y remoción para aquellos que no cumplan con los mismos garantiza

que sólo individuos verdaderamente independientes y comprometidos con la transparencia y la justicia electoral formen parte del CTE.

2. *Propuesta de reforma al artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)*

A. *Contexto*

El propósito de esta reforma es garantizar la eficiencia y la continuidad en la administración del Instituto Nacional Electoral (INE) mediante la inclusión de un plazo máximo para la designación de los titulares de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas.

B. *Texto del artículo 44 con la reforma incorporada*

El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Nombrar y remover al Secretario Ejecutivo, a propuesta del Consejero Presidente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes
  - b) Nombrar a los titulares de las direcciones ejecutivas y de las unidades técnicas, a propuesta del Consejero Presidente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En caso de vacancia, el Consejo General deberá realizar la designación correspondiente en un plazo máximo de noventa días naturales a partir de la fecha en que ocurra la vacancia
  - c) Las demás que le confiera la presente Ley y otras disposiciones aplicables
3. *Propuesta de reforma constitucional para evitar la designación del OIC con criterios político-partidistas: propuesta de adición al artículo 41*

A. *Texto de la propuesta de adición al artículo 41*

La designación del titular del Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto Nacional Electoral deberá realizarse bajo los siguientes criterios para asegurar la independencia y la imparcialidad del cargo:

*a. Requisitos de elegibilidad*

- No haber sido miembro de algún partido político, ni haber ocupado cargos de dirección nacional, estatal o municipal en los últimos diez años.
- No haber sido candidato a ningún cargo de elección popular en los últimos diez años.
- No haber desempeñado cargos públicos por nombramiento de algún partido político en los últimos diez años.
- Tener reconocida experiencia en auditoría, control interno, administración pública o áreas afines.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

*b. Proceso de selección*

- La selección del titular del OIC se llevará a cabo mediante un proceso público y transparente.
- La convocatoria para el cargo será realizada por una comisión ciudadana de selección, integrada por representantes de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, todas ellas sin filiación partidista.
- La comisión ciudadana de selección evaluará a los candidatos mediante un proceso de mérito y competencias, incluyendo la revisión de antecedentes y entrevistas públicas.

*a. Designación por el Senado*

- La comisión ciudadana de selección presentará una terna de candidatos al Senado de la República.
- El Senado designará al titular del OIC mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- En caso de no alcanzarse la mayoría requerida, se repetirá el proceso con una nueva terna.

*A. Justificación de la reforma*

Esta reforma busca garantizar que el titular del OIC sea una persona independiente y objetiva, sin vínculos partidistas que puedan comprometer

su imparcialidad. Al establecer requisitos claros y estrictos de elegibilidad, se asegura que los candidatos sean seleccionados con base en sus méritos y capacidades técnicas.

El proceso de selección llevado a cabo por una comisión ciudadana de selección y abierto al escrutinio público incrementa la transparencia y la participación de la sociedad civil, fortaleciendo la confianza en la independencia del OIC. La intervención del Senado de la República en la designación del titular del OIC mediante una votación calificada asegura un amplio consenso y legitima el proceso, reduciendo la posibilidad de influencias partidistas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Ciudad de México, Porrúa, 2005.
- PÉREZ DÁMAZO, A. Y. y MEJÍA FONSECA, R. A., “La reforma electoral de 2013 en México, vista desde el nuevo institucionalismo”, *Gestión y Estrategia*, núm. 51, disponible en: <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/gye/2017n51/Perez>.
- ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando, *El Instituto Federal Electoral. Presencia y Legado*, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2016.

## CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

### REPENSAR EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Martín VIVANCO LIRA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conceptos para evaluar los modelos de financiamiento*. III. *Estado del financiamiento público a partidos políticos*. IV. *Principios y objetivos del modelo actual*. V. *Defectos en el ejercicio del presupuesto*. *Las grandes inequidades del modelo actual*. VI. *Propuestas*. VII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

En México corren dos discursos ambivalentes sobre el dinero y los procesos electorales. Por un lado, se dice que nuestros partidos políticos disponen de cantidades ingentes de dinero público. Esto es cierto, basta revisar el presupuesto asignado (más de 10 mil millones de pesos)<sup>1</sup> y las prerrogativas a las que tienen acceso (como los 20 millones de *spots* “gratuitos” en 2024).<sup>2</sup> Y por el otro lado, vemos, además, que el dinero privado ilegal inunda las campañas electorales.<sup>3</sup> Es decir, además de las enormes cantidades que reciben

---

\* Abogado por la Escuela Libre de Derecho. Maestro en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Maestro en Teoría Política por la London School of Economics and Political Science. Candidato a doctor por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Consejo General INE, INE/CG493/2023, “acuerdo del consejo general del instituto nacional electoral por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2024”, 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152896/CGor202308-25-ap-3.pdf>.

<sup>2</sup> Para un aproximado, en 2018 se repartieron 23 millones de *spots* de campaña, cuyo valor se estimó entre los 117 mil millones y 30 billones de pesos. Cfi: Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2019, pp. 44-47.

<sup>3</sup> Cuando hablo de “dinero privado ilegal” me refiero a dinero que excede los montos, fuentes o mecanismos de aportación contemplados por la ley electoral.

los institutos políticos para hacer campaña, las y los candidatos se dedican a conseguir recursos de fuentes privadas ilegales. Recursos no fiscalizados y que se reciben a cambio de compromisos indecibles en público.

Hay algo en este arreglo que no cuadra. ¿Será la avaricia de las candidatas y candidatos a los que no les basta el dinero público y aprovechan la campaña para hacer negocio? No lo creo. El esquema de financiamiento público tiene fallas serias que van desde una falta de incentivos efectivos para atenerse al presupuesto público hasta medidas insuficientes para asegurar la equidad entre partidos y entre candidatos dentro de los propios partidos. Sobre esto trata este texto.

El esquema actual de financiamiento público privilegia a los más poderosos en dos escalas: los partidos más grandes y al interior de todos los partidos los directivos estatales y nacionales; estos últimos con más poder y recursos a su disposición. Muchos candidatos al no contar con un piso mínimo de recursos materiales hacen campañas verdaderamente precarias, a menos de que cuenten con fuentes externas de dinero que pervierten el sentido del financiamiento público. Esto tiene efectos nocivos en todo el sistema democrático, pues no hay renovación de la clase política porque la barrera de entrada es enorme. El costo de las campañas es privativo.

Todo esto contribuye a un problema de fondo: el piso no es parejo; lo que viola el principio democrático de equidad en la contienda. Un candidato o candidata de Movimiento Ciudadano no le puede competir a uno de Morena, la cancha es dispareja de entrada. Uno sale con resorterías, el otro con tanques de guerra. De ahí que se vuelva necesario repensar los esquemas actuales de financiamiento público para atajar un problema real: la enorme falta de equidad en lo más básico de una contienda electoral, a saber: las condiciones materiales de una campaña.

Si bien la cuestión afecta a todas las campañas —desde las nacionales (presidenciales, senadurías, diputaciones federales) hasta las locales—; el problema es más notorio en las campañas locales. La situación es todavía peor para las mujeres contendientes en elecciones locales, quienes a pesar de la normativa paritaria suelen recibir muy poco presupuesto. Varios testimonios aseguran que sus partidos les dan sólo algunos artículos promocionales (playeras, lonas, gorras, etcétera) y un poco de dinero para gasolina.<sup>4</sup>

Hablo de “repensar” el financiamiento porque lo peor que podemos hacer es abandonar este problema y caer en la *tentación libertaria*. Esto es,

---

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), *¿Dónde está el dinero para las campañas electorales de las mujeres?*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), 2022, p. 8.

en una legislación que privilegie el financiamiento privado por encima del público en detrimento de la democracia. México no es ajeno a este discurso —ya hay señales de sus promotores— y, además, como lo ha demostrado Milei en Argentina: el *zeitgeist* puede ir en esa dirección.<sup>5</sup> Los objetivos del ejercicio de repensar son concretos: delinear un modelo de financiamiento que logre garantizar la equidad en la contienda. En primer lugar, presento las claves teórico-conceptuales desde las que se pueden evaluar los modelos de financiamiento público. En segundo, identifico los principios que rigen y estructuran nuestro modelo actual de financiamiento público para vislumbrar sus principios subyacentes. En tercero, distingo sus dos objetivos: competir electoralmente en condiciones equitativas y promover una cultura democrática. Posteriormente, explico las grandes inequidades del modelo actual: el esquema de financiamiento a los partidos, que beneficia a los más grandes y dificulta crecer a los pequeños; y la discrecionalidad que tienen las dirigencias nacionales y locales para asignar el presupuesto de campaña. Por último, hago una serie de propuestas concretas para remediar estas fallas. El artículo procede con dicha estructura para concluir con un modelo basado en los principios democráticos del liberalismo igualitario aterrizados en el andamiaje electoral y sus condiciones efectivas de realización.

## II. CONCEPTOS PARA EVALUAR LOS MODELOS DE FINANCIAMIENTO

Como parte de las instituciones democráticas, los modelos de financiamiento de partidos políticos y candidatos deben evaluarse a partir de la teoría democrática. Desde esa base conceptual se puede analizar cómo la teoría se aplica al contexto concreto, cuáles son sus limitantes y cuáles sus ventajas. Así, estos conceptos ideales nos permiten comprender cuando nuestras instituciones se encaminan a ideales democráticos y cuando se alejan de ellos. En este apartado desarrollaré el trasfondo conceptual en dos niveles: el más abstracto y el que se aplica a la estructura de los modelos de financiamiento.

---

<sup>5</sup> En Argentina, Javier Milei propuso una reforma electoral dentro de su famoso paquete Ley ómnibus, que incluía eliminar los límites a las aportaciones de dinero privado en las campañas, además de la reducción de cinco diputados por provincia en la Cámara de Diputados. En México tenemos al menos un par de casos paradigmáticos de esta influencia, siendo el más notable el *amparo de los intelectuales* (amparo en revisión 2021/2009). En este caso, un grupo de ciudadanos —intelectuales y líderes de opinión— argumentaron que la reforma electoral de 2007 violaba su libertad de expresión al prohibir que cualquier persona (física o moral) contratara propaganda electoral. El caso llegó a la SCJN, cuyos ministros y ministras no entraron al fondo del asunto.

Los conceptos clave del primer nivel son: democracia, libertad e igualdad.<sup>6</sup> El segundo nivel corresponde a los principios resultantes de las distintas formas de regular la relación entre el dinero y las contiendas electorales. Las implicaciones normativas de este entramado conceptual se verán en los siguientes apartados.

El principio democrático se puede entender de distintas maneras. Primero, en un sentido formal o procedimental, la democracia refiere a un conjunto de reglas fundamentales. Bobbio enlista las siguientes: 1) la elección popular de legisladores; 2) otros cargos públicos de elección popular, como la administración local o el presidente de la república; 3) todas las personas mayores de edad deben ser consideradas ciudadanas por igual; 4) y tener el mismo derecho al voto; 5) este voto debe ser libre e informado; 6) sobre alternativas reales; 7) algún principio de mayoría debe determinar el resultado de las elecciones y otros procedimientos consensuados; 8) las decisiones mayoritarias no pueden aplastar a las minorías ni su capacidad de convertirse en mayoría; 9) los órganos de gobierno deben ser avalados por los representantes electos.<sup>7</sup>

El procedimiento ilustra otros principios democráticos relevantes para el financiamiento electoral, como la igualdad en el derecho al voto (expresada en las reglas 3 y 4) y la libertad del voto (regla 5). Pero es en el requisito 6, sobre la necesidad de alternativas reales para que se trate de una decisión democrática, donde la democracia procedimental explícitamente les da forma a los modelos de financiamiento. Para que todos los votos cuenten lo mismo, para que los ciudadanos voten de manera informada y en libertad, se requiere de instituciones que garanticen elecciones justas: donde todos puedan participar en condiciones equitativas. De manera más particular, para que las alternativas sean reales y entonces el voto represente una herramienta auténticamente democrática, se requiere de modelos de financiamiento que garanticen que todas las opciones en la boleta sean alternativas reales, de manera que el resultado dependa enteramente de la libre y consciente decisión mayoritaria, no del influjo del dinero.

Segundo, en su sentido sustancial, la democracia va más allá del procedimiento y sus implicaciones. Una democracia es sustancial cuando vuelve efectivo el principio de base a todos los procedimientos democráticos: la igualdad.

---

<sup>6</sup> Este apartado retoma ideas generales del argumento central de mi tesis doctoral: Hacia un financiamiento electoral equitativo. Una defensa liberal igualitaria de la equidad en las campañas electorales, actualmente en proceso de aprobación para examen por parte del sínodo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. El enfoque aquí es más panorámico y sumario, pero en la tesis lo desarrollo de manera puntual, ofreciendo un argumento para el financiamiento electoral basado en el liberalismo igualitario de John Rawls.

<sup>7</sup> Cfr. Bobbio, Norberto *et al.*, "Democracia", *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 450.

El gobierno del pueblo (*démos krátos*), propiamente dicho, implica una igualdad sustancial: todos y cada uno de sus integrantes son ciudadanos por igual. No sólo sus derechos y obligaciones son idénticas, sino que sus intereses, aspiraciones y planes de vida tienen el mismo valor —siempre en los límites de la ley que juzga a todos por igual—. El reto está en cómo las instituciones consiguen mediar y proteger esta igualdad universal.

El principio de igualdad es fundamental para la democracia en general y para sus mecanismos en particular. Los modelos de financiamiento igualitarios son aquellos que se basan en el principio de equidad en la contienda.<sup>8</sup> Esto es, que los contendientes tengan las mismas oportunidades materiales de ganar, de manera que la voluntad de la ciudadanía determine el resultado y no el dinero —*i.e.*, las diferencias en el presupuesto de uno y otro candidato—. Sobre este modelo hablaré en las siguientes secciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos y las contiendas electorales en México, ya que, como se verá, se ha moldeado con intenciones de resguardar este principio. El principio de equidad en la contienda se ve amenazado por quienes defienden las diferencias en la cantidad de recursos disponibles para los distintos candidatos contendientes. Este argumento, desde luego, no se presenta como una defensa de la inequidad, aunque en ello derive. Más bien, se presenta como una defensa de la libertad, en concreto, de la de expresión. Se dice que además del dinero público —o, a veces, en su lugar—, se debe permitir el financiamiento privado (de parte de individuos y personas morales) a partidos y candidatos. Dado que uno es libre de usar su dinero para lo que quiera y apoyar a un proyecto político es una de las opciones, limitar las donaciones privadas se puede presentar, desde esta perspectiva, como un límite ilegítimo a la libertad. A esto se añade la idea de que el dinero invertido en campañas es un vehículo para la expresión política, de manera que limitar el gasto se presenta como un límite a la libertad de expresión.<sup>9</sup> En muy pocas palabras, así se presenta el argumento general del modelo de financiamiento privado propio del liberalismo libertario.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Hay otras maneras de resguardar el principio de igualdad desde el entramado electoral, como asegurarse de acercar las urnas a las personas en zonas de difícil acceso y a las personas con dificultades de movilidad. Para los fines de mi argumento me centraré exclusivamente en la igualdad en cuanto refiere a los modelos de financiamiento político-electoral, sin omitir que la igualdad exige atender todas estas desventajas para proteger los derechos de cada ciudadano y ciudadana.

<sup>9</sup> Este argumento se presenta adecuadamente en los casos estadounidenses de *First National Bank of Boston* et al. vs. *Bellotti, Attorney General of Massachusetts* y luego en *Citizens United vs. Federal Election Commission*.

<sup>10</sup> Es libertario o liberal libertario en tanto que es un argumento derivado de esta vertiente del liberalismo que comprende la libertad política como no interferencia por parte del Estado,

La libertad también es un principio fundamental de la democracia, pero, como casi todo principio, tiene límites delineados por otros principios y valores fundamentales. Más aún, se puede determinar bajo un análisis cuidadoso sobre los efectos prácticos de aplicar el razonamiento del financiamiento libertario en la realidad política. En un contexto de desigualdad económica donde sólo las élites pueden financiar de manera significativa las campañas políticas, se vuelve evidente que la posibilidad de dar dinero a uno u otro candidato va en contra del principio de equidad, no sólo en la contienda, sino también en la igualdad fundamental del voto. Esto porque quienes menos tienen no podrían influir de la misma manera en las elecciones, minimizando así el alcance de su voz.

En este sentido, la defensa de la libertad en el contexto del financiamiento público adquiere matices especiales. Así como se debe respetar la libertad de expresión, se deben garantizar las libertades políticas de elección de la ciudadanía y la libertad de contender de cualquier ciudadano. En estas dos últimas manifestaciones de la libertad se puede ver la necesidad de limitar el gasto privado que se presenta como una expresión de la libertad política de unos cuantos por encima de la libertad política de muchos otros. El voto ciudadano se ve manipulado cuando las campañas se ven desproporcionadamente cargadas hacia el contendiente con más recursos, minimizando así la libertad de elección que tiene cada uno. Los ciudadanos que desean contender por un cargo público sólo podrán ejercer su derecho a ser votados en condiciones de disputa real cuando se garantiza el principio de equidad en la contienda.

A partir de estos principios se pueden evaluar las instituciones y procedimientos democráticos, como anticipaba, pero, para ir directamente a los distintos modelos de financiamiento político, hay que añadir las claves propias sobre cómo interactúan el dinero y la política. De acuerdo con Daniel Zovatto, el financiamiento político debe partir de una idea crucial y es que “sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa”.<sup>11</sup>

---

y defiende de manera especial la libertad económica. Sus principales referentes teóricos son Robert Nozick y Frederick Hayek. En cuanto a los modelos de financiamiento electoral, el libertario se puede observar en países como Estados Unidos, donde la célebre decisión en el *caso Citizens United* permitió un financiamiento privado electoral casi irrestricto bajo un argumento de defensa de la libertad de expresión como libertad para gastar. Véase: Vivanco Lira, Martín “Hacia un financiamiento electoral equitativo. Una defensa liberal igualitaria de la equidad en las campañas electorales”, tesis de doctorado en Derecho, México, UNAM, 2026.

<sup>11</sup> Zovatto, Daniel, “Dinero y Política en Latinoamérica”, en Reynoso Núñez, José y Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investi-

Para lograr ese objetivo, los principios democráticos recién expuestos deben aterrizar en las alternativas normativas que moldean. A saber, los distintos modelos que construyen legisladores y juristas para decantar los principios democráticos en la práctica política concreta.

Al respecto, Zovatto enlista las opciones que se tienen para plantear un modelo de financiamiento de acuerdo con Karl-Heinz Nassmacher. Éstas son: 1) regulaciones mínimas basadas en una noción libertaria de la libertad, que confían en la autorregulación de la competencia electoral al estilo en que el liberalismo libertario confía en la autorregulación del mercado; 2) regulaciones centradas en la transparencia, de manera que la ciudadanía vote con conocimiento de las finanzas de los partidos y candidatos; 3) regulaciones más robustas, centradas en la vigilancia realizada por un organismo autónomo capaz de verificar la validez del financiamiento partidista; 4) regulaciones diversificadas donde hay un nivel de regulación básica, vigilancia flexible, sanciones e incentivos precisos que moldean los objetivos de la normativa electoral.<sup>12</sup>

Estas alternativas se centran en el principio de libertad y otros aspectos derivados de la democracia procedimental, como la transparencia, la vigilancia y la existencia de una institución electoral democrática. En este sentido, presentan opciones formales que, en lo general minimizan el valor del principio democrático fundamental: la igualdad. De ahí que sea pertinente plantear una quinta alternativa, más cercana al caso mexicano, basada en el principio de equidad en la contienda. Esta alternativa, proveniente de la propuesta de John Rawls, busca promover 5) regulaciones que provean de financiamiento público suficiente y equitativo para minimizar el influjo de fuentes de dinero privadas. Esta alternativa se basa en la idea de que un financiamiento privado irrestricto va en perjuicio de los objetivos democráticos en la medida que “la maldición del dinero” “distorsiona la discusión y deliberación pública”.<sup>13</sup>

En la práctica vemos que lo que predomina en América Latina va en la línea de esta quinta alternativa, más igualitaria en la teoría, pero que expresa una forma de la regulación diversificada con intenciones de vigilancia y transparencia no siempre exitosas. Zovatto observa que tenemos sistemas mixtos que favorecen el financiamiento público y limitan el privado, pero que en la práctica no logran su objetivo de garantizar

---

gaciones Jurídicas, 2019, pp. 125-137, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11644>.

<sup>12</sup> Cfr. Zovatto, Daniel, *op. cit.*, p. 130.

<sup>13</sup> Rawls, John, “The Idea of Public Reason Revisited” en *Political Liberalism* (Expanded edition), Columbia University Press, 2005. p. 139.

competencias electorales efectivas —basadas en el principio de equidad en la contienda—. <sup>14</sup> Tenemos modelos pensados en clave igualitaria en contextos de profundas desigualdades que la regulación electoral no logra corregir. El caso de México ilustra bien esta intención de establecer un modelo igualitario que se ve frustrado por distintos factores, como se expondrá a continuación.

De manera general, se puede observar que lo más importante a la hora de evaluar los distintos modelos de financiamiento es identificar sus objetivos —retrotraídos a sus principios— y analizar cómo es que se logran o se frustran y a qué se deben sus éxitos o fracasos. Desde esa perspectiva se pueden moldear los esquemas de financiamiento que más beneficien a la democracia. En palabras de Giovanni Sartori, “más que ningún otro factor... es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia”. <sup>15</sup> El caso mexicano, como veremos a continuación, ilustra un ejemplo de regulación igualitaria influida por alternativas libertarias y otros factores que la vuelven ineficaz ante sus propios objetivos.

### III. ESTADO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, los partidos políticos son “entidades de interés público” cuya finalidad es:

promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. <sup>16</sup>

En este sentido, para comprender las funciones de los partidos hay que situarlos más allá de los procesos electorales y la integración de los órganos de representación. Se debe reconocer su papel como catalizadores de la participación ciudadana en los procesos democráticos y políticos en general.

De cara a estos objetivos se plantea la estructura del financiamiento público para los partidos políticos dividido en tres rubros principales: 1) actividades

<sup>14</sup> Cfr. Zovatto, Daniel, *op. cit.*, p. 131.

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 2000, p. 197, citado en Zovatto, Daniel, *op. cit.*

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2025, disponible en: artículo 41, fracción 1, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

ordinarias permanentes, 2) actividades específicas, y 3) actividades tendientes a la obtención del voto (*i.e.*, gastos de campaña).<sup>17</sup> Este último rubro a su vez se puede dividir en dos: el presupuesto asignado directamente, y las prerrogativas de subrogación de servicios pagados en especie por el Instituto Nacional Electoral (INE) —como las franquicias postales y los tiempos de radio y televisión—.

Las actividades ordinarias contemplan toda la estructura necesaria para el funcionamiento de los distintos órganos de los partidos; su presupuesto se entrega anualmente de acuerdo con una fórmula que multiplica el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). De ese total, el 30% se asigna por igual a todos los partidos políticos y el 70% se otorga de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados (fórmula 30-70).<sup>18</sup>

Las actividades específicas refieren precisamente al carácter de los partidos como entidades de interés público y, en este sentido, a su papel como catalizadores de la participación democrática. Entre estas actividades se consideran la investigación, la edición y publicación de contenido o materiales, las campañas de educación, capacitación y la organización de eventos relacionados con la difusión de estas actividades. El monto destinado a este rubro equivale al 3% del total del financiamiento público destinado a las actividades ordinarias permanentes, de manera que también obedece a la fórmula 30-70 de distribución entre los distintos partidos.<sup>19</sup> Las actividades específicas tienen como objetivo involucrar a la ciudadanía en la construcción de idearios y agendas políticas de su interés acercándoles la información y los espacios para dialogar con los miembros de los partidos.

Por último, el financiamiento destinado a las actividades encaminadas a la obtención del voto se asigna exclusivamente en años de campañas electorales. Cuando se trata de elecciones presidenciales este rubro equivale al 50% del financiamiento público que le corresponde a cada partido por sus actividades ordinarias, en elecciones intermedias equivale al 30%.<sup>20</sup> A este rubro, como mencionaba líneas arriba, se suma el financiamiento público en especie de franquicias postales, tiempos en radio y televisión. Éste equivale al 4% del total del monto destinado a las actividades ordinarias. Los *spots* adquiridos por el INE se distribuyen entre los partidos bajo la fórmula

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 2.

<sup>18</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 2, inciso a).

<sup>19</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 2, inciso c).

<sup>20</sup> *Ibidem*, artículo 41, fracción 2, inciso b).

30-70, que para las elecciones de 2024 superaron los 20 millones de *spots* repartidos entre el INE, los partidos y sus candidatos.<sup>21</sup>

Ahora bien, todo lo anterior refiere al financiamiento público federal que, en la práctica, equivale a la mitad o un poco menos de lo que obtienen los partidos locales de financiamiento público, pues los ingresos estatales acumulados suelen duplicar el monto en años de trabajo ordinario y poco menos de la mitad en años de campañas electorales.<sup>22</sup> Desde la reforma de 2014 se homologó la estructura de financiamiento entre el INE y los Organismos Públicos Locales (OPLES), de manera que también se define el financiamiento de acuerdo con el 65% de la UMA multiplicado por la cantidad de electores correspondientes.

Los límites generales tienen que ver con las aportaciones de recursos públicos no asignados por el INE o de fuentes privadas —tanto de individuos fuera del partido como de militantes—. Ninguna cantidad de recursos públicos (de otras fuentes) o de procedencia ilícita es permitida en las campañas electorales y su uso es causal de nulidad de los resultados electorales. Las aportaciones de fuentes privadas están topadas al 10% sobre el gasto total permitido y superarlo también podría resultar en la anulación de los resultados. Igualmente, un exceso por encima del 5% del gasto autorizado podría anular las elecciones. El problema es que para que alguna de estas causales sea determinante se debe acompañar de un resultado cerrado (diferencia de menos del 5%), que compruebe que el exceso de gasto fue necesario para alterar el resultado.<sup>23</sup>

#### IV. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL MODELO ACTUAL

De manera general, y como se puede observar, el modelo de financiamiento electoral actual puede tildarse de igualitario en tanto que privilegia el principio de equidad en la contienda por encima de uno, digamos, libertario, en donde las aportaciones de fuente privada no tendrían límites o tendrían muy

<sup>21</sup> Acuerdo INE/CGE159/2023, “ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MODELOS DE DISTRIBUCIÓN Y LAS PAUTAS PARA LA TRANSMISIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN DE LOS MENSAJES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y DE OTRAS AUTORIDADES ELECTORALES EN LOS PERIODOS DE PRECAMPAÑA, INTERCAMPAÑA, CAMPAÑA, REFLEXIÓN Y JORNADA ELECTORAL DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES CON JORNADA ELECTORAL COINCIDENTE EN 2024”, 18 de septiembre de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153156/JGEx202309-18-ap-1-1.pdf>.

<sup>22</sup> Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde, *op.cit.* pp. 46 y 47.

<sup>23</sup> *Cfr.* Córdova V., Lorenzo y Núñez A. Ernesto, *La democracia no se construyó en un día*, México, Grijalbo, 2021, p. 87.

pocos.<sup>24</sup> Se podría decir que este principio ha marcado las reformas en la materia desde 1996 y con mayor fuerza desde la reforma de 2007, que impuso restricciones más estrictas al financiamiento privado, así como una estructura de fiscalización más efectiva.<sup>25</sup> A estos principios se sumarían, como expondré a continuación, aquellos relacionados con la pluralidad, la participación ciudadana activa y la inclusión.

Además, desde la reforma electoral de 1990, cuando se diversificaron los rubros del financiamiento público a los partidos políticos, el mandato de ganar elecciones se convirtió en uno de los dos objetivos principales de estas entidades. No sólo se trata de integrar los órganos de representación popular, aunque ésta sea condición necesaria para su permanencia, también deben propiciar un mayor involucramiento de la ciudadanía en los procesos democráticos y políticos en general, no reducidos a las elecciones. Estos dos objetivos obedecen a distintos aspectos de la democracia: su ejercicio formal en comicios organizados y su práctica cultural. Esta distinción se puede asociar con la que presenta Bobbio entre *democracia formal* y *democracia sustancial*. Mientras la primera refiere al método y todos los procedimientos, la segunda atiende más bien a la práctica social del valor de la igualdad desde donde la ciudadanía viviría propiamente su democracia.<sup>26</sup>

Ahora bien, para las actividades dirigidas a la obtención del voto, los partidos reciben un 50% o 30% adicional de su presupuesto anual en años de contiendas presidenciales e intermedias, respectivamente. Con este dinero se pretende cubrir cualquier acto de promoción del voto por un candidato o partido específico. No son pocas las actividades de campaña que deben cubrirse con esos recursos: utilitarios, espectaculares, pauta en redes sociales, etcétera. En buena medida, la lógica de establecer este rubro pretende motivar el cumplimiento de la normativa electoral específica: tiempos oficiales, formas del discurso, límites de gastos y actividades. Los partidos obtienen financiamiento público para sus candidaturas de manera que éstas se atengan a los lineamientos de equidad en la contienda. En teoría, si el INE otorga una

---

<sup>24</sup> El ejemplo paradigmático de esto es Estados Unidos, sobre todo, después del caso *Citizens United vs. Federal Election Commission* (2010), en el que la Corte Suprema estadounidense (SCOTUS) concluyó que no había razones democráticas para restringir las donaciones de dinero privado a las campañas electorales.

<sup>25</sup> Cfr. Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Evolución histórica del financiamiento y la fiscalización del gasto electoral*, 2016, pp. 5-10. Para una postura contraria ver: Aguilar Rivera, José Antonio, "Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, año LIX, núm. 222, 2014, p. 33. Aunque Aguilar se pronuncia en contra de la equidad en la contienda, sí reconoce que el dinero en las campañas puede tener un efecto nocivo en el sistema democrático.

<sup>26</sup> Bobbio *et al.*, *op. cit.*, p. 452.

porción tan grande del presupuesto a los partidos, es para que sus campañas sean cubiertas prácticamente en su totalidad con recursos públicos.

Hay que recordar que desde la reforma del 96, que le dio autonomía al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y creó al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), se plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “la preeminencia del financiamiento público sobre el privado” para partidos y sus campañas.<sup>27</sup> Estos órganos se crearon con el objetivo de fiscalizar los recursos de los partidos y candidatos con medidas que se han refinado en los últimos años para una mayor equidad en la contienda. La intención es regular los comicios de forma transparente y equitativa para darles la legitimidad democrática necesaria. Y es que, sin un piso parejo, no podemos hablar propiamente de una democracia, sino de un sistema más cercano a una plutocracia efectiva.

Como anticipaba al inicio de la sección, los recursos de los partidos no se agotan en la obtención del voto y la estructura operativa de las actividades ordinarias, sino que se extiende hacia sus actividades específicas donde se pretende un mayor involucramiento de la sociedad. En relación con el ejercicio cultural de la democracia, uno de los objetivos de los partidos es fijar adecuadamente sus principios, valores e idearios; y compartirlos con la ciudadanía para que ésta pueda optar de manera informada por su filiación o preferencia partidista. Esto es, que todos los ciudadanos puedan elegir libremente qué partido expresa mejor sus principios para, idealmente, participar en la construcción de políticas informadas por dichos principios, ya sea por medio del voto o por otros canales de participación. Así, la lógica de las actividades específicas proviene de un interés por estructurar una democracia activa, plural y deliberativa —*i.e.*, cercana a la ciudadanía e integrada efectivamente por ella—.<sup>28</sup>

#### V. DEFECTOS EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO. LAS GRANDES INEQUIDADES DEL MODELO ACTUAL

La distribución de los recursos, como mencionaba más arriba, obedece al esquema 70-30, que prioriza los resultados de las elecciones anteriores para dar un mayor presupuesto a los partidos con más presencia en los cargos de

<sup>27</sup> CPEUM, *op. cit.*, artículo 41, fracción 2. Este punto es desarrollado a mayor profundidad en mi tesis doctoral, de próxima publicación.

<sup>28</sup> La *democracia deliberativa* implica la posibilidad de participación equitativa de cada ciudadano en los asuntos públicos. Véase Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997.

elección popular. Si bien este modelo en un principio fue planteado como un esquema más equitativo, en tanto se fijó un 30% del presupuesto como piso mínimo (y parejo) para todos los partidos, hoy en día se pueden cuestionar los efectos en las dificultades que encuentran los partidos pequeños para crecer. Se crea una especie de círculo vicioso: los partidos con más escaños tienen mayor presencia en la discusión pública y además adquieren muchos más recursos para aumentar aún más su alcance. Tomemos como ejemplo las elecciones más recientes. Mientras las candidatas de las dos coaliciones reportaron gastos de más de 198 millones (Sheinbaum) y 208 millones (Gálvez), el candidato de Movimiento Ciudadano dispuso de 148 millones. Mientras las candidatas salieron en alrededor de 4 millones de *spots* de radio y televisión, el candidato de Movimiento Ciudadano tenía como límite un millón 600 mil *spots*, lo que sería, en el mejor de los casos, una desproporción de 4 a 1.<sup>29</sup> Aún es pronto para descubrir los gastos reales y detallados, pues es claro que las precampañas de ambas y el alcance de la candidata del oficialismo requirieron muchos más recursos de los que tenemos registro a la fecha en que escribo estas líneas.

De esta forma, la distribución del presupuesto entre partidos inició bajo un ideal de equidad en la contienda que se encuentra con dos limitantes principales. La primera es la dificultad de rotación entre partidos en el poder de manera legal —*i.e.*, con recursos públicos y su uso transparente—. La segunda refiere a esto último: la injerencia de recursos privados en los partidos y las campañas. Desde luego estos problemas están relacionados, aunque los nexos causales no se limiten a esto, cualquier partido con menores recursos se ve tentado a recaudar de bolsillos privados. Pero no es la única razón, los partidos en el poder también optan por el dinero ilegal y las campañas se convierten en un negocio privado. Las razones por las cuales se recauda dinero privado son múltiples: desde el aumento exponencial del costo de las campañas, los defectos en los sistemas de fiscalización actuales, hasta, claro, la avaricia personal.

Todo esto deriva en que la gran mayoría de las campañas reciben grandes cantidades de recursos privados ilegales. No contamos con una cifra precisa sobre el exceso de gasto de campañas con dinero privado, pero en el contexto de las elecciones de 2018 Casar y Ugalde calcularon 25 pesos por cada peso declarado.<sup>30</sup> Si sus cálculos son ciertos o aproximados, esto significa

<sup>29</sup> Calculo la cantidad de *spots* como cifras aproximadas con base en el total de *spots* que obtuvo cada coalición y las declaraciones de sus dirigentes de que las candidatas salieron aproximadamente en el 50 y 60% de ellos. La coalición de Morena, PVEM y PT obtuvo en conjunto 7,755,519 *spots*; la coalición del PRI, PAN y PRD sumó 6,328,934 *spots*, mientras que MC obtuvo un total de 1,602,288.

<sup>30</sup> *Cfr.* Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde, *op.cit.* p. 16.

que nuestra normativa equitativa y sus principios democráticos se quedan en el papel. Basta recordar el pasado más inmediato: en las campañas del 2024, tanto la candidata del oficialismo, como la de Fuerza y Corazón por México empezaron antes, a destiempo, de forma ilegal. La ley marca claramente que las precampañas inician en la tercera semana de noviembre del año anterior a la votación. Ambas candidatas comenzaron sus actos proselitistas en junio y julio, respectivamente. ¿De dónde cubrieron todos sus gastos si su actuar no podía encuadrar en una “actividad ordinaria” de los partidos que las postulaban? Hay de dos opciones: o fue dinero público —lo cual es corrupción—, o es dinero privado, lo que es ilegal.

Resalto el problema del dinero privado porque me interesa sostener que la capacidad de unos partidos sobre otros para gastar dinero ilegal no sólo viola la ley, sino que puede determinar el resultado de las elecciones. Este es el dinero que corroe nuestra democracia y que exhibe las tendencias libertarias a lo ancho de todo el espectro político, con escasas excepciones. Si el dinero es factor determinante para los triunfos en las contiendas, entonces, no lo es el voto popular. Si no lo es el voto, entonces, no es cierto que vivimos en una democracia. Vivimos en otro sistema de gobierno, otro régimen. No abundaré aquí en este tema, pero me interesa dejar el comentario. Vuelvo al argumento, lo importante es tener en cuenta que el esquema de financiamiento público actual ni garantiza la equidad en la contienda entre partidos ni blinda las elecciones de los intereses privados.

Ahora bien, el problema de la distribución del presupuesto en las campañas no se agota en lo que ocurre entre partidos, sino también al interior. Una vez que los partidos reciben el presupuesto, éste es distribuido de manera discrecional por directivos nacionales y estatales. Para decirlo rápido: las y los candidatos no tienen derecho a nada para competir. Si bien hay unos lineamientos sobre cómo se deben repartir los tiempos de radio y televisión, y los recursos de campaña, éstos sólo norman que sea paritario entre los partidos, pero no obligan a las dirigencias a dotar de lo mínimo indispensable para que las y los candidatos hagan campañas.

Esto deja a los candidatos a expensas de decisiones verticales para recibir los recursos necesarios para unas campañas competitivas. Nuevamente se replica el movimiento que excusa —desde la perspectiva de los infractores— el uso de recursos privados ilegales. Si uno no tiene suficiente presupuesto legal y sus contrincantes además de éste tienen recursos privados, en consecuencia, sólo tiene caso participar con algún tipo de recursos privados propios o de donadores.

Por donde se lo vea, esto resulta en contiendas injustas, definidas por la situación socioeconómica de los candidatos o por sus capacidades de juntar

dinero privado, que luego comprometerá sus decisiones de gobierno. Un ciclo de corrupción generado por la captación de la política a manos de los poderes económicos.

Insisto, si bien el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) regulan y sancionan estas infracciones, los castigos no son suficientes para disuadir a los infractores, de manera que las multas se convierten en gastos previstos. Así, muchas veces, dentro de los partidos, sólo consiguen candidaturas exitosas quienes logran conseguir dinero, lo que dificulta una representación auténticamente democrática de quienes los integran. La razón por la cual es antidemocrática es sencilla: si la campaña es financiada por un empresario, el representante velará por los intereses de este último y no por los de su electorado.

Nuestro modelo, que es igualitario en el papel, no es eficaz. Si bien trata de limitar el flujo de dinero privado en las campañas, lo cierto es que esto no se logra. El dinero y quienes lo tienen siguen siendo factores determinantes para ganar una elección, insisto, en detrimento de la democracia. En palabras de Cagé:

En la política, lo que cuenta es el dinero: nuestros votos tienen un ‘precio’ y por eso cada vez más políticos responden únicamente a las preferencias de los más privilegiados —de quienes contribuyen *financieramente* a sus campañas electorales— y no a las de sus militantes, que les dedican tiempo.<sup>31</sup>

De acuerdo con Cagé, las prácticas de financiamiento electoral vigentes generan brechas entre militantes y ciudadanos con sus candidatos, a la vez que unen a los donadores con los candidatos. Estos últimos responden a quienes financian sus campañas con dinero privado en detrimento de ciudadanos y militantes, que también aportan a sus campañas por medio del dinero público asignado, donaciones de sus integrantes a los partidos y el trabajo de la militancia. De esta manera, el dinero público se suma a una bolsa común de financiamiento con las donaciones privadas ilegales, de tal forma que terminan dándole mayor peso a la voz de los donadores. Esto es, el dinero público se convierte en un instrumento más de los intereses privados que definen las elecciones y obtienen posteriormente las recompensas de su “inversión”. Esto resulta en que una minoría secuestra nuestro sistema electoral y así se privatiza la democracia.<sup>32</sup>

Esa es una primera escala de la privatización de la política, pero el problema va más allá. Como mencionaba en un inicio, hay una barrera de

<sup>31</sup> Cagé, Julia, *El precio de la democracia*, Grano de Sal, 2021, p. 276.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 22-29.

entrada que exige a los candidatos contar con recursos propios o de donaciones privadas para una campaña exitosa. Además, deben contar con el beneplácito y apoyo de los dirigentes partidistas, lo que a su vez requiere de recursos, capital político y otras condiciones arbitrarias. En conjunto, estos elementos configuran un panorama profundamente antidemocrático de lo que llamo *privatización de la política* en dos escalas: la que permite entrar a la contienda y la que la vuelve viable. La puerta de entrada es estrecha y, una vez cruzada, la subida es empinada para quien no tiene acceso a grandes capitales.

El financiamiento público está hecho para impedir estas dificultades, sin embargo, no consigue hacerlo por un problema de distribución, que a la vez se divide en dos niveles. En primer lugar, el modelo de financiamiento favorece la permanencia de los partidos ya poderosos e impide el crecimiento de movimientos emergentes. En segundo lugar, al interior de los partidos sólo los políticos con carrera, recursos y conexiones logran acceder a porciones adecuadas del presupuesto. De esta manera, el ejercicio del presupuesto encuentra dos problemas de acceso que, en la práctica, nos regresan al problema del financiamiento privado de la democracia. Los partidos y los candidatos necesitan más y más recursos para hacer campañas viables y el árbitro no logra impedir la influencia de las fuentes ilegales de financiamiento.

## VI. PROPUESTAS

En los últimos años se han presentado distintas propuestas sobre modelos alternativos de financiamiento electoral y partidista, con el objetivo de lograr equidad en la contienda y evitar el financiamiento privado. Sin embargo, el problema de la equidad democrática no se reduce al de las injusticias en las elecciones, sino que va más allá de los comicios, al lugar que ocupan los partidos en nuestras sociedades. No sólo queremos contiendas equitativas, sino que el camino hacia ellas también sea justo, democrático. En este sentido, si vamos a repensar el financiamiento público debemos llevar la vista hacia la democracia que queremos.

En mi horizonte, esa democracia es liberal, igualitaria y deliberativa. En pocas palabras, asumo este modelo como el más propiamente democrático en tanto que, a diferencia de las democracias formales, el proceso democrático no se reduce al principio de mayoría —aunque sea relativa—, empleado en ejercicios limitados, como lo son las elecciones. La democracia puramente formal no tiene manera de asimilar los intereses de las minorías más allá de lo que sus derechos fundamentales exijan. Esto provoca un pro-

blema de legitimidad moral y política de las decisiones mayoritarias.<sup>33</sup> De ahí que debamos plantearnos nuevos caminos.

Lo primero que se debe hacer es partir de un principio de realidad. No podemos cegarnos ante lo que se presenta ante nuestros ojos. Las campañas cuestan, la democracia cuesta. Y si queremos tomar en serio el principio de equidad debemos hacer ajustes para llevar a cabo contiendas electorales donde los contendientes tengan posibilidad de competir dignamente. Algunas propuestas para hacer esto posible son:

### 1. *Modificar la distribución de financiamiento público*

La fórmula actual (70-30), como ya mencioné arriba, causa inequidades significativas. Hay que encontrar la forma de garantizar condiciones equitativas para los partidos de nueva creación. Que la ventaja electoral que concitan los partidos tradicionales no se torne en privilegio y cerco de supervivencia. Podríamos pensar en un 40-60 y, además, retomar una propuesta de Julia Cagé. Una forma de democratizar el presupuesto se logra mediante lo que ella ha llamado *bonos para la equidad democrática*. Se trata de un modelo de financiamiento anual a los partidos con impuestos de las personas. Cada ciudadano dispondría de una misma cantidad de bonos que tendría que destinar a los partidos políticos de su preferencia a la hora de hacer su declaración anual.<sup>34</sup>

La propuesta es similar al esquema italiano, sólo que allí cada ciudadano accede proporcionalmente a una cantidad de bonos según los impuestos que pague, de manera que los ricos tienen un mayor peso en el financiamiento de los partidos. En el modelo de Cagé, todos los ciudadanos contribuyentes tendrían el mismo peso en las decisiones sobre el financiamiento de la democracia.<sup>35</sup> Este mecanismo complementaría la fórmula de reparto general (la de 60-40), ya que se haría de forma anual. Recordemos que la asignación según la fórmula general se fija cada tres años, según los resultados en las elecciones intermedias. Al complementar esta asignación con los bonos, los partidos preferidos por la ciudadanía podrían tener más financiamiento y fortalecerse de cara a las elecciones.

---

<sup>33</sup> Nino, Carlos Santiago, *op. cit.* p. 197.

<sup>34</sup> Cagé, Julia, *op.cit.*, p. 297.

<sup>35</sup> Esto quizá podría funcionar a su vez como un incentivo para formalizar a más trabajadores, pues le interesaría tanto a los partidos políticos como a los ciudadanos que desearan participar en estas decisiones. Pero las consideraciones más precisas de este efecto quedan fuera del alcance de mi argumento.

A muy grandes rasgos, lo que se haría en México consistiría en aplicar el mismo presupuesto público anual acordado por el legislativo, pero dividirlo por el número de electores y, a su vez, dividir ese monto en una cantidad de bonos (dos o tres), para que cada ciudadano pueda darle los bonos que desee a las agrupaciones políticas de su preferencia. Es decir, mi propuesta tiene una diferencia importante con la de Cagé: la de tomar a todos los electores del padrón electoral, no a los contribuyentes. Esto porque, de acuerdo con cifras del SAT, en 2024 había 11 millones 348 mil 987 personas físicas y el padrón electoral de ese año es de más de 100 millones. No me parece muy igualitario excluir al 90% de los electores. Las contribuciones son un patrimonio común, sin importar de donde vengan, le pertenecen a toda la ciudadanía en su conjunto. Esto aplicaría, desde luego, sólo a las personas físicas que integran el padrón electoral pues las empresas no tienen opiniones políticas ni derechos humanos (por más que la tendencia libertaria quisieran decir lo contrario).

Se trata de “un financiamiento equitativo, en movimiento y transparente”.<sup>36</sup> Es equitativo, porque se respeta el principio democrático de *una persona, un voto*, al darle el mismo peso a todos los electores. Está en movimiento porque los ciudadanos podrían apoyar a más de un partido a la vez y cambiar de opinión cada año, modificando el mapa político del país de manera directa. Es transparente porque el presupuesto estaría en manos de la ciudadanía y toda la información sería mediada por, en nuestro caso, la Secretaría de Hacienda. Darle esas capacidades de elección a la ciudadanía y vincularlas directamente con los partidos políticos les devolvería su papel como agentes centrales de la democracia. Y es que, palabras de Cagé:

Los partidos tienen un papel que desempeñar entre elecciones: expresar las preferencias de los ciudadanos que los mantienen, reflexionar para el futuro, preparar programas y plataformas electorales; concentrarse sólo en los candidatos es un error y entraña el riesgo de polarizar aún más el debate público.<sup>37</sup>

Así, eso que catalogamos como actividades específicas de los partidos adquiriría un nuevo lugar en la vida democrática de México: los partidos tendrían un interés real en formar idearios sólidos, congruentes y pensados hacia la ciudadanía —e idealmente, *con* ella—. Al mismo tiempo, esos partidos pequeños, pero con principios y objetivos apreciados por buenas porciones de la ciudadanía tendrían capacidades reales de crecer. Las po-

<sup>36</sup> Cagé, Julia, *op.cit.*, p. 297.

<sup>37</sup> *Idem*

siciones de los partidos se deberían no a los intereses económicos u otros poderes facciosos sino propiamente a la ciudadanía, como debe ser bajo el principio de soberanía popular. Esta propuesta permitiría el crecimiento de movimientos políticos pequeños y emergentes, a la vez que le daría la posibilidad a la ciudadanía de hacer vinculante su descontento con los partidos existentes. Funcionaría, en sus palabras “como una especie de referéndum revocatorio ‘suave’ para los partidos ya existentes”.<sup>38</sup> La ciudadanía podría expresar inconformidad tanto con los partidos en el gobierno como en la oposición, premiaría oposiciones y gobernantes por su buen trabajo. Esto es esencial, pues significa que, en el momento de las elecciones —cuando los ciudadanos sean convocados a las urnas—, podrán elegir entre los partidos que más reflejen sus preferencias”.<sup>39</sup>

## 2. *Piso mínimo electoral*

Las campañas requieren de recursos. Entre otras cosas, los equipos de campaña son unidades económicas. Hay organigramas, jerarquías y una serie de medios indispensables para salir a la calle a ganar la voluntad popular. Por esto, las y los candidatas deberían tener un monto de recursos asegurado para la contienda. Se requieren utensilios, espectaculares, brigadas y honorarios para los equipos, y un gran etcétera. Tenemos que derribar el mito de las campañas como actos de participación voluntaria. No dudo que haya voluntarios, pero la gran mayoría de los que integran los equipos de campaña no lo son. Son personas que prestan un servicio o se emplean de forma temporal. Por todo esto, un monto del financiamiento público debería etiquetarse directamente a los candidatos que abandonarían a sus partidos. Este monto no estaría a disposición de las dirigencias estatales ni nacionales y podría variar dependiendo de la elección, la candidatura y la zona geográfica. Por ejemplo, las candidatas a alcaldes podrían acceder a un monto mayor que las candidatas a diputadas locales. Y si hay una elección concurrente, podrían privilegiarse unas candidaturas sobre otras. Lo importante es que quien sea candidato o candidata sepa perfectamente a qué atenerse y cuente con lo mínimo indispensable. Esto evitaría el flujo de dinero privado y la dependencia absoluta de las dirigencias partidistas. Así se derribaría la gran barrera de entrada que representa el dinero para poder hacer política.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 310.

<sup>39</sup> *Idem*

Una nota importante. Si se opta por este modelo es necesario que haya algún tipo de corresponsabilidad de los candidatos y los partidos respecto al financiamiento público. Hoy en día las sanciones en materia de gasto y fiscalización van directamente a los partidos, lo cual excluye de responsabilidad a los candidatos de los malos manejos financieros de la campaña. Si se les va a dotar de un mínimo de recursos, entonces ellos — los candidatos— deben responder jurídicamente por los mismos.

Soy consciente de que ambas propuestas deben delinarse. Necesitan aterrizar y ajustarse en términos financieros y constitucionales. Pero lo que más me interesa es poner estos problemas de frente. La inequidad actual entre partidos y adentro de los mismos es un problema real. Necesitamos una cancha pareja para que hacer política electoral no sea el privilegio de unos cuantos. Nos quejamos mucho de que no hay nuevos cuadros, nuevos políticos y políticas. El dinero es quizá la razón más poderosa de este estancamiento. Y, en una auténtica democracia, no debería serlo. Todos tenemos derecho a participar de forma directa en las decisiones públicas. Todos tenemos el derecho a ser votados. Hagamos efectivo este derecho.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, “Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, nueva época, vol. LIX, núm. 222, 2014, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42131768002.pdf>.
- BOBBIO, Norberto *et al.*, “Democracia”, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997.
- CAGÉ, Julia, *El precio de la democracia*, Grano de Sal, 2021.
- CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2019.
- CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, *Evolución histórica del financiamiento y la fiscalización del gasto electoral*, 2016.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES (CIM), *¿Dónde está el dinero para las campañas electorales de las mujeres?*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), 2022.
- CÓRDOVA V., Lorenzo y NÚÑEZ A., Ernesto, *La democracia no se construyó en un día*, México, Grijalbo, 2021.

- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997.
- RAWLS, John, “The Idea of Public Reason Revisited”, *Political Liberalism* (Expanded edition), Columbia University Press, 2005, parte 4.
- VIVANCO LIRA, Martín, “Hacia un financiamiento electoral equitativo. Una defensa liberal igualitaria de la equidad en las campañas electorales”, tesis de doctorado en Derecho, México, UNAM, 2026.
- ZOVATTO, Daniel, “Dinero y Política en Latinoamérica”, en REYNOSO NÚÑEZ, José y SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio (coords.), *La democracia en su contexto: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11644>.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO  
DESARROLLO Y COORDINACIÓN INTEGRAL  
DE CASILLAS ELECTORALES

Karla Edith ACOSTA MÉNDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modelo actual: integración y funcionamiento de casillas electorales*. III. *Percepciones ciudadanas: retos para la legitimidad electoral*. IV. *Alternativas de reforma constitucional*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la democracia, los procesos electorales y la participación ciudadana en las urnas son elementos fundamentales, ya que constituyen los principales mecanismos mediante los cuales la voluntad popular se expresa y se transforma en legitimidad institucional. En este sentido:

El ejercicio de la democracia requiere, además de elecciones periódicas, de un contexto de derechos y libertades suficientes para formar y expresar preferencias políticas, equidad entre los competidores y garantías creíbles contra la arbitrariedad estatal. La institucionalización de una arena de competencia auténticamente democrática es un punto crucial en el que las elecciones y los derechos humanos se superponen.<sup>1</sup>

Sin embargo, aunque las elecciones son indispensables, el votar, por sí solo, no garantiza una democracia efectiva. Lo verdaderamente esencial es

---

\* Licenciada en Derecho por la UNAM; se ha desempeñado en la presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, también ha trabajado en el Poder Judicial de la Federación; actualmente es asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0009-0006-8218-3868>.

<sup>1</sup> Miño, Juan Andrés, “La integridad de los procesos electorales en el marco de la protección de los derechos humanos”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 25, enero-junio 2020, p. 273, disponible en: [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/250320241443221770.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/250320241443221770.pdf).

la existencia de instituciones y prácticas democráticas, como la división de poderes, el periodismo independiente y el respeto al estado de derecho. Estos factores, junto con elecciones auténticas y equitativas, son los que verdaderamente sostienen el modelo democrático. Desde los pensadores clásicos hasta los creadores de sistemas constitucionales modernos, se ha entendido que la meta primordial de la democracia es limitar el poder de los gobernantes y evitar abusos.<sup>2</sup>

En este sentido, las elecciones cumplen diversas funciones, puesto que no sólo permiten la conformación de gobiernos legítimos, sino que también constituyen un mecanismo para facilitar la alternancia en el poder bajo condiciones pacíficas, al brindar a la ciudadanía la oportunidad efectiva de expresar su aprobación o rechazo hacia el desempeño de sus gobernantes a través del voto.<sup>3</sup> Esta dinámica sólo es posible cuando los comicios se llevan a cabo bajo condiciones de imparcialidad, transparencia y legalidad, lo cual exige tanto reglas claras como instituciones sólidas encargadas de organizar el proceso.

En todo el mundo existen algunos principios y estándares para la celebración de comicios libres y justos, entre los que se destacan la libertad, el sufragio igual, universal y no discriminatorio, la necesidad de garantías judiciales, la transparencia, la administración electoral imparcial e independiente, la seguridad y publicidad del escrutinio, la equidad de recursos para competir y el rango jerárquico y claridad de las normas jurídicas electorales.<sup>4</sup>

Para que estos principios democráticos se materialicen en la práctica, no basta con su reconocimiento formal en las leyes, es indispensable que se traduzcan en mecanismos concretos que garanticen su cumplimiento durante todo el proceso electoral. Esto implica no sólo el diseño de instituciones con facultades bien delimitadas y procedimientos definidos, sino también la participación activa de la ciudadanía en la organización de los comicios. En democracias consolidadas, este principio de corresponsabilidad se ha institucionalizado mediante figuras específicas que permiten a los ciudadanos además de votar ser parte de la vigilancia y operación del proceso electoral.

---

<sup>2</sup> Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 5, p. 23, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/05.pdf>.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 273.

Uno de los instrumentos clave para asegurar la legalidad, transparencia y confianza en las elecciones es la mesa electoral,<sup>5</sup> conocida en México como *mesa directiva de casilla*, “órganos que forman parte de la estructura del sistema electoral... y están integradas por ciudadanos facultados para recibir los votos y realizar el primer escrutinio y cómputo en las secciones o los distritos electorales en los que deben actuar”.<sup>6</sup>

Para comprender la relevancia de las mesas electorales en el desarrollo del proceso comicial, es imprescindible resaltar su papel como el primer nivel de interacción operativa durante la jornada electoral. Desde una perspectiva conceptual, la mesa de votación se define como: “Órgano primario y no permanente que forma parte, junto a órganos superiores e intermedios, de la estructura del sistema electoral de un país. Es designado para actuar durante el desarrollo del acto electoral, dentro de una determinada circunscripción”.<sup>7</sup>

Es así como la mesa directiva de casilla (como se le conoce en el modelo electoral mexicano) representa el vínculo más directo entre la ciudadanía y la jornada electoral, siendo el espacio donde se recibe el voto, se verifica su legalidad y se realiza el escrutinio correspondiente. La mesa directiva de casilla (MDC) está conformada por ciudadanas y ciudadanos sorteados y capacitados previamente por la autoridad electoral, quienes asumen de manera temporal la responsabilidad de organizar y supervisar la votación en una casilla específica. Su función es fundamental para asegurar que cada voto sea contado y que todo el proceso se desarrolle conforme a la normatividad electoral.

<sup>5</sup> Este órgano no cuenta con una denominación única. Las diversas legislaciones de Iberoamérica y España recogen nombres diferentes pero afines, que permiten un predominio de identidad general como *mesa de votación* (Colombia y Panamá), *mesa electoral* (España y Venezuela), *mesa electoral receptora* (Honduras), *mesa de sufragio* (Bolivia y Perú), *mesa receptora de votos* (Argentina, Brasil y Paraguay), *mesa receptora de sufragios* (Chile), *mesa directiva de casilla* (México), *junta receptora de votos o del voto* (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua), *comisión receptora de votos* (Uruguay) y *el colegio electoral* (República Dominicana). Otros países de lengua neolatina contemplan las denominaciones *bureau de vote* (Francia), *seggio elettorale* (Italia) y *mesa da assembleia e seções de voto* (Portugal). Véase: Penco, Wilfredo, “Mesas de votación”, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica - México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Serie elecciones y democracia, vol. 1, pp. 717 y 718, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/es/tercera-edicion-diccionario-electoral-i-tomo>.

<sup>6</sup> Sottoli, Susana, “Las Mesas Electorales”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International IDEA - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 878, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

<sup>7</sup> *Idem.*

Entre sus principales responsabilidades se encuentran la organización y manejo adecuado de los materiales asignados para el desempeño de sus funciones. Debe recibir los sufragios únicamente de quienes estén debidamente inscritos en el padrón electoral, previa verificación de su identidad. Asimismo, tiene el deber de documentar en actas las diferentes fases del proceso, destacando la instalación de la mesa, el cierre de la votación al término del horario establecido y cualquier incidente ocurrido durante la jornada. Además, debe elaborar la lista de votantes, llevar a cabo el escrutinio primario con las garantías correspondientes y, en sistemas de voto electrónico, realizar la auditoría cuando sea necesario. Los resultados obtenidos deben ser entregados de manera documentada a los centros de acopio o totalización y, si la reglamentación lo establece, expedir constancias de sufragio a los votantes. En definitiva, esta figura tiene a su cargo la conducción y supervisión del proceso de votación en su ámbito de competencia, velando por la vigilancia de las condiciones del sufragio y la realización de un escrutinio riguroso y veraz, con el fin de garantizar la transparencia y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.<sup>8</sup>

En suma, la consolidación de la democracia depende no sólo de la realización de elecciones, sino también del establecimiento efectivo de condiciones que garanticen su legitimidad, transparencia y equidad. En este marco, la participación ciudadana se extiende más allá del simple acto de votar, involucrándose activamente en la supervisión y operación de los comicios a través de figuras como la MDC. Esta instancia representa el nexo esencial entre la ciudadanía y el sistema electoral, asegurando que cada voto sea recibido, contado y protegido conforme a la normatividad vigente, lo que fortalece la confianza pública en los resultados electorales y, en última instancia, en la democracia misma. Así, la mesa directiva de casilla se erige como un pilar indispensable para la vigencia de los principios democráticos y la garantía de procesos electorales libres, justos y transparentes.

## II. MODELO ACTUAL: INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CASILLAS ELECTORALES

Nuestro sistema electoral ha experimentado una evolución significativa a raíz de una serie de reformas electorales que han sido esenciales para su desarrollo. Éstas han sido clave para mejorar la transparencia y la equidad en los procesos electorales, además de contribuir al crecimiento de un entorno más democrático y participativo.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

Como consecuencia de la reforma de 2014, las funciones electorales se centralizaron; con ello, el Instituto Nacional Electoral (INE) esperaba que cuando los ciudadanos acudieran a las urnas percibieran que existía una mayor sincronía y fluidez en las actividades de la jornada electoral y al término de ella. Esta coordinación y eficiencia permitió que se fortaleciera la confianza en el sistema electoral al mostrar un proceso más organizado, maximizando los recursos y optimizando la logística electoral.

El actual modelo electoral sustenta parte de su fortaleza en una sólida combinación de procedimientos técnicos y operativos, los cuales son aplicados por un equipo de expertos encargados de llevar a cabo cada etapa del proceso electoral con precisión y eficiencia, asegurando que las elecciones se realicen bajo los más altos estándares de calidad. A esta estructura técnica se suma la participación activa de la ciudadanía, que juega un papel crucial en el desarrollo, vigilancia y supervisión del proceso electoral.

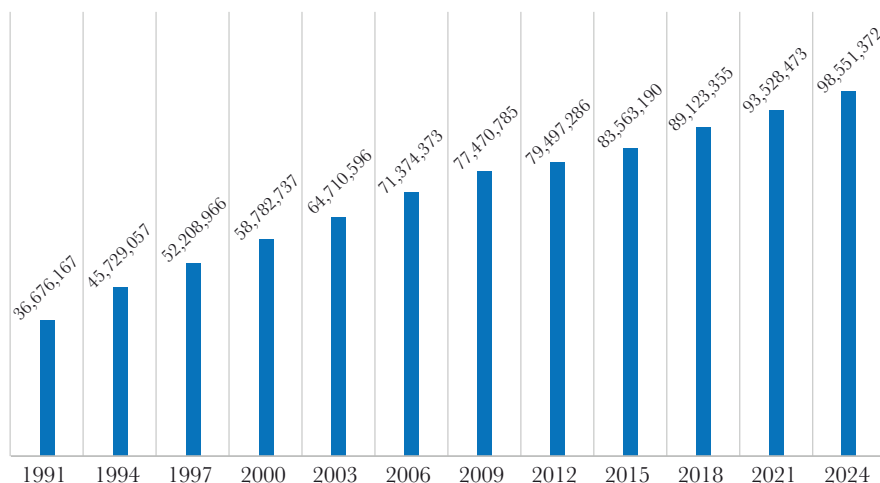
Para adentrarnos en el tema que nos ocupa, el primer factor clave a considerar es el tamaño de la elección. A medida que la población crece, la organización de elecciones se convierte en una operación de mayor alcance, lo que desafía la capacidad del sistema electoral para mantenerse eficiente, transparente y confiable. La lista nominal de electores es el parámetro central que determina la magnitud del trabajo organizativo, es decir, ésta nos indica el número de casillas que se deberán instalar, la ciudadanía que se deberá visitar en sus domicilios, la cantidad requerida de funcionarios de casilla, etcétera.

Este aumento constante en la lista nominal implica que la capacidad operativa del INE se expanda en cada proceso electoral ajustando sus recursos humanos y logísticos para poder cubrir la demanda. No sólo se trata de más personal, sino también de mayor infraestructura, materiales y tecnologías que aseguren que la ciudadanía pueda ejercer su voto de manera eficaz y segura. En este sentido, el tamaño de la elección es un factor determinante en la complejidad del proceso electoral y requiere una constante adaptación para garantizar su correcto funcionamiento.

Así, la integración y funcionamiento de casillas es un proceso esencial para garantizar la transparencia y legitimidad de las elecciones. El éxito en la instalación y funcionamiento de las casillas no sólo depende de la organización y la capacitación electoral, sino también del compromiso y participación de millones de ciudadanos, quienes desempeñan un papel crucial en la ejecución de estos procesos, ya que es la encargada de recibir, clasificar y contar los votos que se emiten en la casilla. Este modelo de integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla es un proceso meticuloso

de selección, capacitación y organización, asegurando que cada casilla esté compuesta por ciudadanos debidamente preparados.

GRÁFICO 1. HISTÓRICO LISTA NOMINAL DE ELECTORES  
PROCESO 2014-2015



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del INE.<sup>9</sup>

Al margen de lo dicho, es conveniente acotar: ¿qué es una mesa directiva de casilla? El artículo 81 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las mesas directivas de casilla son: “órganos electorales formados por las y los ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales y las demarcaciones electorales de las entidades de la República”.<sup>10</sup>

Las mesas directivas de casilla tienen a su cargo el respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizando la secrecía del voto y asegurando la autenticidad del escrutinio y cómputo de las elecciones.

<sup>9</sup> INE, Lista Nominal de Electores. Proceso Electoral 2014-2015, México, 3 de junio de 2015, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PRESENTACION\\_CONSEJERA\\_ADRIANA\\_FAVELA\\_TALLER\\_NACIONAL\\_PARA\\_PERIODISTAS.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PRESENTACION_CONSEJERA_ADRIANA_FAVELA_TALLER_NACIONAL_PARA_PERIODISTAS.pdf)

<sup>10</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024, artículo 81, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

nes.<sup>11</sup> Cabe recordar que hay diferentes tipos de casillas: *básicas*, *contiguas*, *extraordinarias* y *especiales*.<sup>12</sup>

Cada MDC está diseñada para atender a un máximo de 750 electores y en casos donde la lista nominal supera esta cantidad se añaden casillas contiguas. Mientras que una extraordinaria se instala cuando las condiciones geográficas hacen difícil que todas las personas que habitan en ella puedan llegar a un mismo sitio, y las casillas especiales son aquellas que reciben el voto de la ciudadanía que transitoriamente está fuera de su sección.

Tomando en consideración lo anterior, entre más casillas electorales se instalen, mayor será el número de ciudadanas y ciudadanos que deben visitarse y capacitarse para desempeñarse como funcionarios de casilla. En esta misma línea, parte integral de todos estos procedimientos técnicos y operativos es la capacitación electoral, la cual desempeña un papel fundamental en la realización de los comicios. Para cumplir con esta función, el Instituto Nacional Electoral elabora un documento normativo denominado Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral (ECAE). Ésta se diseña y aprueba para cada proceso electoral con el propósito de atender las necesidades específicas de cada elección, los cargos a elegir, los recursos disponibles y los retos contextuales que conllevan los comicios.

La ECAE es una herramienta vital para garantizar la transparencia, eficiencia y legitimidad de las elecciones asegurando que tanto los procedimientos técnicos como los operativos se realicen de manera adecuada, con una ciudadanía bien capacitada y comprometida con el proceso democrático. El objetivo es: “integrar el cien por ciento de las casillas aprobadas por los 300 consejos distritales de las entidades y hacerlo con ciudadanas y ciudadanos doblemente insaculados y capacitados, todas ellas y ellos convencidos de la trascendencia de su participación y con la certeza de que su desempeño será íntegro durante cada Jornada Electoral”.<sup>13</sup>

Para poder realizar la integración de mesas directivas de casilla se contrata personal bajo la figura de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (mejor conocidos como CAE).<sup>14</sup> La selección de estos perfiles se realiza mediante un proceso estructurado que comienza con la etapa de reclutamiento, la cual incluye la difusión pública de la convoca-

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, artículo 253.

<sup>13</sup> INE, INE/CG492/2023, “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2023-2024 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS”, 25 de agosto de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152906>.

<sup>14</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 303.

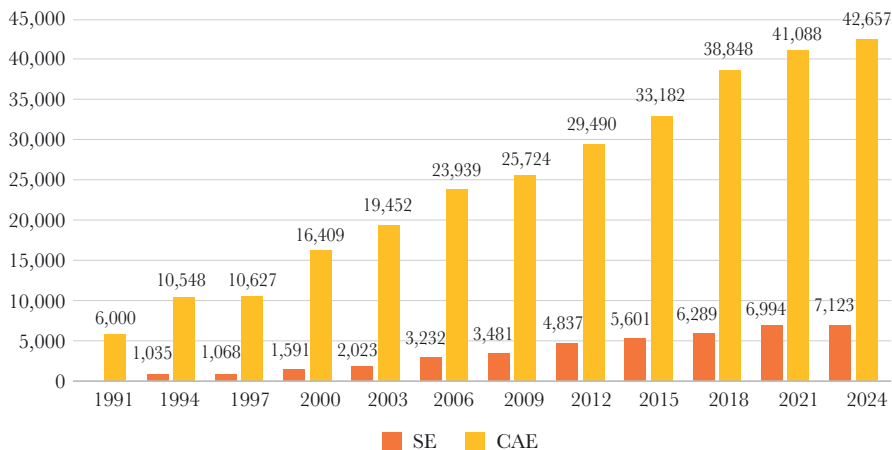
toría. Posteriormente, se lleva a cabo la evaluación curricular, en la que se verifica que los aspirantes cumplan con los requisitos legales y administrativos establecidos. A continuación, los candidatos participan en una plática de inducción para conocer las funciones del cargo, y deben presentar un examen que evalúa conocimientos, habilidades y actitudes. Quienes superan esta fase avanzan a la etapa de entrevistas individuales, en las que se profundiza en sus competencias y motivaciones. Casi al final del proceso se realiza una evaluación integral que considera los resultados obtenidos en cada etapa, aplica criterios de desempate —en caso de ser necesarios— y permite conformar una lista de reserva. Finalmente, se procede con la contratación de los aspirantes seleccionados. Adicionalmente, el INE realiza un ejercicio de compulsión entre las bases de datos de militancia de los partidos políticos nacionales y los registros de personas servidoras públicas.

Este procedimiento tiene como finalidad verificar la veracidad de la información proporcionada y salvaguardar el principio de imparcialidad en la designación del personal de campo, específicamente de quienes ocuparán los cargos de CAE y SE. La función principal éstos es brindar apoyo técnico y operativo a las juntas y consejos distritales del INE, asegurando el cumplimiento adecuado de las actividades relacionadas con la instalación de casillas, la capacitación de los funcionarios de casilla y la organización general del proceso electoral en campo. Su papel es fundamental en el proceso electoral, pues representan el primer vínculo directo entre el INE y la ciudadanía, contribuyendo así a la transparencia y legitimidad del ejercicio democrático.

El siguiente paso es el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla, éste le corresponde al Consejo General del INE y se le conoce como *insaculación*, cuyo procedimiento sortea aleatoriamente y selecciona a parte de la ciudadanía. En un segundo momento, los consejos distritales del INE seleccionan a las y los ciudadanos que serán visitados y recibirán capacitación para participar como funcionarias y funcionarios de mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral.

Específicamente, el proceso para seleccionar a las y los funcionarios de casilla consta de dos insaculaciones: en la primera se toma en cuenta el mes de nacimiento sorteado por el Consejo General junto con el mes siguiente, para invitar a participar al 13% de quienes conforman la lista nominal de electores. En la segunda insaculación se toma en cuenta la letra sorteada como primera letra del apellido paterno de quienes, habiendo asistido a la capacitación, no tengan ningún impedimento para desempeñar el cargo.

GRÁFICO 2. SUPERVISORES ELECTORALES, CAPACITADORES-ASISTENTES ELECTORALES



FUENTE: elaboración propia a partir de datos del INE.<sup>15</sup>

De acuerdo con el artículo 254 de la LGIPE,<sup>16</sup> se regula el procedimiento para la integración de las MDC. En concreto, el párrafo 1, inciso a) establece que el Consejo General, en el mes de diciembre del año previo a la elección, sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en su orden, serán tomados como base para la insaculación de la ciudadanía que integra las MDC.

Una vez realizado el procedimiento de insaculación del 13% de las y los ciudadanos que integran la lista nominal de electores de cada una de las secciones electorales, el siguiente paso es informales que podrán ser funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla e invitarlos a tomar el curso de capacitación. Para efectuar dicho acto, los CAE visitan a la ciudadanía seleccionada, le entregan su Carta-Notificación y, en su caso, se explica el procedimiento por el cual fueron seleccionados para desempeñar un cargo como funcionaria o funcionario de casilla el día de la jornada electoral y se les imparte la capacitación de cómo se lleva a cabo dicha jornada. En caso de no localizar a la persona, se realiza de nueva cuenta una visita, la cual

<sup>15</sup> INE, Estadísticas y Resultados Electorales. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015, s. f., disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_de\\_Resultados\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/).

<sup>16</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 254.

consiste en regresar al domicilio de la o el ciudadano sorteado para localizarlo y conocer su situación y, en su caso, notificarlo y capacitarlo.

Después de concluida la primera etapa de capacitación electoral, en la cual el INE visitó, notificó y sensibilizó a la ciudadanía sorteada y ésta acudió a la capacitación correspondiente, se procede a la designación de las y los funcionarios de las mesas directivas de casilla que cumplieron con los requisitos establecidos por la ley (la finalidad de la segunda insaculación es designar a las y los ciudadanos que integran las casillas). En esta segunda etapa los CAE deben entregar los nombramientos, y realizar la capacitación de acuerdo con las funciones específicas de las y los funcionarios y hacer los simulacros para la jornada electoral.

En el Proceso Electoral Federal (PEF) 2020-2021 para la integración de las MDC resultó sorteado el mes de agosto y el mes siguiente, septiembre. Con el objeto de evitar que la integración de las MDC recaiga en la misma ciudadanía, se retiraron del sorteo los meses mencionados para el proceso electoral 2023-2024. Asimismo, se excluyeron los meses de mayo y junio, ya que fueron la base para la insaculación de la ciudadanía que integró las MDC para el proceso de revocación de mandato 2022.

Para el PEF 2023-2024, la primera insaculación seleccionó a 12 millones 819 mil 751 ciudadanas y ciudadanos que conformaron las 170 mil MDC. En esta primera insaculación se seleccionó a la ciudadanía nacida en marzo y abril. La lista nominal para este proceso electoral estuvo conformada por 97 millones 12 mil 794 personas. Del total de personas insaculadas, seis millones 650 mil 201 fueron mujeres, seis millones 169 mil 538, hombres y 12, no binarias.<sup>17</sup>

De ahí, el Consejo General del INE realizó el sorteo de la letra (“A”). El 6 de abril, a partir de la letra sorteada por el Consejo General del INE, los 300 consejos distritales designaron mediante un sistema informático, con base en el criterio de escolaridad manifestada por las y los ciudadanos, a las y los funcionarios en cada una de las casillas aprobadas por el consejo distrital.

Hasta ahora podemos decir que el modelo electoral mexicano está confeccionado para que la desconfianza que existió en el pasado se pudiera erosionar. Gracias al sistema aleatorio que tenemos para designar a las y los funcionarios que integran las mesas directivas de casillas es que se puede garantizar la transparencia, eficiencia y sobre todo la legitimidad de las

---

<sup>17</sup> INE, Selección INE a casi 13 millones de personas que podrán conformar las 170 mil casillas del PEF 2023-2024, 07 de febrero de 2024, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2024/02/07/selecciona-ine-a-casi-13-millones-de-personas-que-podran-conformar-las-170-mil-casillas-del-pef-2023-2024/>.

elecciones. Los funcionarios son designados a través de un procedimiento dotado de certeza y eficacia, con el objetivo de avalar la imparcialidad en su integración.

Es así como la integración de las mesas directivas de casilla, de acuerdo con el artículo 84 de la LGIPE,<sup>18</sup> se compone por siete miembros: un presidente(a) un secretario(a), dos escrutadores y tres suplentes generales. Salvo en las elecciones federales y locales concurrentes, la MDC se compondrá por nueve miembros, añadiendo un secretario(a) y un escrutador(a).

En dado caso que el día de la jornada electoral no acuda algún miembro y la mesa directiva de casilla no se pueda completar con los suplentes, se procede a tomar personas que se encuentren en la fila para emitir el voto. Las atribuciones de los funcionarios están comprendidas en los artículos 85, 86 y 87 de la LGIPE.<sup>19</sup> En este sentido, las actividades que realizan los funcionarios de las MDC se basan en una distribución y división de trabajo, jerarquización y plena colaboración.

Cabe destacar que, gracias a los cambios contemplados en la reforma de 2014, el INE tiene la responsabilidad de integrar e instalar las casillas de las elecciones tanto federales, como locales. Esta reforma forjó un sistema electoral nacional que tuviera interacción permanente entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL), además de que instauró el modelo de casilla única. La instrumentación de este modelo para las elecciones de 2015, 2018 y 2021 fortaleció el ejercicio de las atribuciones del INE y también facilitó que la ciudadanía pudiera ejercer su voto en un mismo lugar, atendido por una sola MDC, en beneficio de ella, las autoridades electorales y en materia de recursos financieros.

El modelo de casilla única para las elecciones concurrentes 2023-2024 buscó propiciar el uso de espacios idóneos para la operación de estas casillas, esto es, que dichos espacios brindaran una mayor funcionalidad en el desarrollo de la votación, y que se garantizara la vigilancia de los partidos políticos y las candidaturas independientes. Además, este modelo dispone las actividades que realizará cada una de las personas designadas como funcionarios de las MDC, desde la preparación e instalación de la casilla hasta el traslado de los paquetes electorales que contienen los resultados a los órganos electorales competentes.

Este modelo permitió también que los resultados de la muestra para el conteo rápido de la elección de Presidencia de la República, de gubernatura, o bien, para la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, fueran

<sup>18</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 84.

<sup>19</sup> *Ibidem*, artículos 85, 86 y 87.

transmitidos por el CAE a las instancias pertinentes, lo cual hizo posible que tanto el INE como los OPLE difundieran la información oficial.

Si bien es cierto que el actual modelo electoral mexicano ha demostrado ser eficaz en garantizar la transparencia y la legitimidad de las elecciones, existen grandes áreas que podrían mejorarse para fortalecer aún más el proceso democrático. La existencia de un órgano autónomo como el INE, la participación ciudadana en la integración de las mesas directivas de casilla y los mecanismos de fiscalización han sido pilares fundamentales para consolidar elecciones libres y auténticas. Sin embargo, este sistema no está exento de tensiones ni de desafíos persistentes. La complejidad operativa del modelo, los costos de su funcionamiento, la desinformación en torno al quehacer institucional y la persistente desconfianza hacia la autoridad electoral son señales de que se requiere una revisión profunda y técnica de sus componentes. Además, la creciente polarización política y el intento de algunos actores por debilitar al árbitro electoral exigen una defensa institucional basada no sólo en la legalidad, sino en la legitimidad construida a partir de la cercanía con la ciudadanía. En este contexto, repensar el modelo no significa debilitarlo, sino adaptarlo a nuevas realidades políticas, sociales y tecnológicas, garantizando su eficacia, credibilidad y sostenibilidad a largo plazo.

### III. PERCEPCIONES CIUDADANAS: RETOS PARA LA LEGITIMIDAD ELECTORAL

Más allá de la estructura normativa y operativa del sistema electoral mexicano, su solidez democrática también se construye en el terreno de las percepciones sociales y de la eficacia cotidiana de su funcionamiento. La legitimidad del INE no sólo emana de su autonomía y del marco legal que lo respalda, sino también de la confianza que logra generar entre la ciudadanía a través de su desempeño. Sin embargo, esta confianza se ha visto erosionada por factores como la desinformación persistente, la limitada difusión de sus funciones y los problemas logísticos que marcaron el proceso electoral federal 2023-2024. Así, resulta fundamental examinar tanto la percepción ciudadana sobre el INE como los desafíos operativos que enfrenta, pues ambos aspectos son determinantes para garantizar la legitimidad y eficacia del modelo electoral. Este apartado aborda dichas dimensiones como parte de una reflexión integral sobre la necesidad de fortalecer la relación entre ciudadanía, instituciones y proceso democrático.

### 1. *La percepción que la ciudadanía tiene sobre el INE y sus funciones*

A pesar de que los canales de difusión y comunicación han mejorado considerablemente, todavía persiste una brecha informativa significativa, en particular entre sectores de la población con menos acceso a tecnologías o medios de comunicación convencionales. Esta falta de información accesible afecta la comprensión general del papel del árbitro electoral y de sus funciones en la organización y supervisión de los comicios. Esto trae como resultado que una parte de la ciudadanía carezca de un entendimiento claro de los procesos electorales, lo que puede generar desconfianza hacia las instituciones y, como consecuencia, que disminuya la participación en los comicios.

#### *A. Deterioro en la coordinación institucional*

El deterioro en la coordinación institucional ha sido un desafío importante durante el proceso electoral federal 2023-2024 generando impactos tanto en la eficiencia operativa como en la percepción pública del proceso electoral. Este problema se ha evidenciado en los retrasos para la toma de decisiones, problemas logísticos y una ejecución irregular de algunas fases del proceso electoral. Además, esta descoordinación ha afectado negativamente la comunicación con la ciudadanía, generando incertidumbre y desconfianza sobre la transparencia y el adecuado desarrollo de los comicios.

Este deterioro, además de comprometer la eficiencia, mina la legitimidad del proceso electoral, ya que la percepción pública sobre la capacidad de las instituciones para organizar y supervisar elecciones de manera imparcial y eficiente se ve afectada.

#### *B. Retrasos en la entrega de materiales*

Una de las áreas más afectadas durante el proceso electoral fue la entrega oportuna de los materiales de capacitación electoral. SE y CAE experimentaron importantes retrasos en la recepción de sus uniformes y herramientas de trabajo, lo que limitó su capacidad para desempeñar sus funciones con eficiencia y dentro de los plazos establecidos. Esta situación no sólo afectó la operatividad del equipo, sino que también generó una percepción negativa entre la ciudadanía, quien interpretó estas demoras como un indicio de desorganización y falta de compromiso por parte del INE.

### *C. Problemas logísticos y operativos*

Las inconsistencias en la logística y operatividad han entorpecido la ejecución de las actividades planificadas, afectando significativamente el desarrollo de los procesos electorales. La falta de coordinación y previsión ha generado dificultades en la asignación oportuna de recursos y en la ejecución de tareas esenciales, lo que ha provocado retrasos y desajustes en las distintas fases del proceso. Esta situación ha incrementado la carga de trabajo de los funcionarios, quienes se ven forzados a lidiar con problemas inesperados y a compensar deficiencias organizativas.

### *D. Rotación de personal*

La alta rotación de personal, impulsada por factores como la inseguridad, la excesiva carga de trabajo y la insuficiente remuneración han agravado los problemas de coordinación dentro de las actividades electorales. La constante entrada y salida de personal capacitado dificulta la continuidad y coherencia en las tareas, lo que resulta en una pérdida de eficiencia y en la necesidad de invertir tiempo y recursos en la formación recurrente de nuevos integrantes. Esta situación afecta el rendimiento interno del equipo y repercute en la percepción pública, generando dudas sobre la capacidad de la autoridad electoral para gestionar de manera eficaz el proceso.

Los desafíos observados en el reciente proceso electoral federal, si no se abordan adecuadamente, podrían desincentivar la participación ciudadana y alimentar la desconfianza en la integridad del sistema electoral.

En suma, las percepciones ciudadanas y los desafíos operativos detectados durante el proceso electoral federal 2023-2024 evidenciaron que, si bien el modelo electoral mexicano ha alcanzado importantes logros en términos de legitimidad y transparencia, enfrenta debilidades que deben ser atendidas con urgencia. La desinformación sobre las funciones del INE, las deficiencias en la logística electoral, la rotación constante de personal y la falta de coordinación institucional no sólo comprometen la eficiencia del proceso, sino que también afectan la confianza pública en el árbitro electoral. Estas condiciones hacen evidente la necesidad de fortalecer los canales de comunicación institucional, mejorar las condiciones laborales del personal operativo y replantear mecanismos que garanticen una gestión más eficaz y cercana a la ciudadanía. Sólo mediante la atención integral de estos aspectos será posible reforzar la legitimidad democrática del sistema electoral y asegurar una participación informada, crítica y activa de la población.

#### IV. ALTERNATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Las siguientes propuestas de reforma buscan mejorar la eficacia del sistema electoral, aumentar la participación ciudadana informada y fortalecer la legitimidad del proceso democrático desde una perspectiva técnica, operativa y de compromiso cívico.

Entre los aspectos prioritarios a considerar se encuentran: la necesidad de perfeccionar el mecanismo de insaculación de funcionarios de casilla, promoviendo la participación voluntaria y capacitada; la implementación de medidas para hacer efectiva la responsabilidad ciudadana en la aceptación de los cargos; y la obligación institucional de garantizar espacios adecuados y disponibles para la instalación de casillas. Estas medidas no implican una ruptura con el modelo actual, sino una evolución de sus componentes más críticos, a fin de corregir deficiencias logísticas, superar obstáculos de coordinación y construir una relación más sólida entre ciudadanía e instituciones electorales.

##### 1. *Insaculación*

La insaculación de ciudadanos para desempeñar funciones electorales es una herramienta fundamental en la organización de los comicios. Sin embargo, es importante que este proceso no se limite únicamente a la selección aleatoria, sino que también se enfoque en involucrar a la ciudadanía que voluntariamente desea participar en el proceso electoral. Este enfoque permitiría contar con funcionarios de casilla motivados y comprometidos con la transparencia del proceso electoral.

El mecanismo de insaculación podría ser complementado con una convocatoria abierta a la ciudadanía, invitando a quienes estén interesados a postularse como funcionarios de casilla. Aquellos que se ofrezcan voluntariamente podrían ser priorizados en el sorteo, garantizando que su disposición se alinee con las necesidades del proceso electoral. Posteriormente, estos voluntarios recibirían una capacitación exhaustiva, asegurando que estén bien preparados para desempeñar sus funciones de manera efectiva. Además, la participación voluntaria podría tener un impacto positivo en la percepción pública del proceso electoral. Este enfoque colaborativo refuerza la idea de que las elecciones son un esfuerzo comunitario, esencial para el fortalecimiento de la democracia.

## 2. *Participación ciudadana*

La principal finalidad de esta propuesta es aumentar la responsabilidad y el compromiso entre los ciudadanos. Al hacer obligatoria la aceptación de los cargos y establecer sanciones por incumplimiento, se buscaría garantizar que las mesas directivas de casilla estén siempre completas y funcionales, evitando problemas operativos durante el día de las elecciones.

Al asegurar que todos los cargos en las mesas directivas de casilla sean aceptados y cubiertos se reduce el riesgo de que las casillas no funcionen adecuadamente, lo que puede mejorar la fluidez y eficacia del proceso electoral. Aunado a lo anterior la obligatoriedad y las sanciones asociadas pueden incentivar a los ciudadanos a tomar más en serio su responsabilidad cívica, promoviendo una mayor participación activa en el proceso electoral.

Entre los aspectos clave para su implementación y las consideraciones a tomar en cuenta destacan:

### A. *Definición de justificaciones válidas*

Establecer criterios claros para lo que se consideraría una justificación válida para la negativa. Estas justificaciones podrían incluir razones de salud, compromisos laborales ineludibles u otras circunstancias personales excepcionales.

### B. *Establecimiento de sanciones proporcionales*

Las sanciones, como las multas, deben ser proporcionales y justas, para evitar que se perciban como una carga excesiva. Además, se garantizaría que el proceso para impugnaciones de sanciones sea transparente y accesible.

### C. *Campaña de concientización*

Crear concientización que informe a los ciudadanos sobre la importancia de su participación y las implicaciones de no cumplir con el cargo asignado.

Hacer obligatoria la aceptación de los cargos en las mesas directivas de casilla con sanciones por negativa, sin justificación válida, podría contribuir a un proceso electoral más eficiente. Al fortalecer la responsabilidad cívica

y garantizar una cobertura completa en las mesas directivas se mejoraría la calidad del proceso electoral.

### 3. *Espacios para la instalación de casillas*

Obligar a la autoridad educativa y a todas las instituciones públicas a prestar sus espacios para la ubicación de casillas electorales conforme a las notificaciones del INE. El objetivo sería asegurar que las casillas electorales estén ubicadas en lugares adecuados, accesibles y bien distribuidos, lo que facilitaría el acceso de los ciudadanos al proceso de votación y contribuiría a mejorar la coordinación y planificación logística, reduciendo retrasos y problemas operativos durante las elecciones.

Al considerar estos aspectos en la organización electoral se podría lograr un proceso electoral más eficiente y justo. El promover la colaboración, el compromiso y el profesionalismo de los funcionarios electorales, así como el movilizar el esfuerzo colectivo de la ciudadanía o el implementar mejoras específicas en áreas, como la insaculación, la logística de los espacios para casillas y la comunicación con las y los ciudadanos, contribuiría a una mayor aceptación y legitimidad de los resultados electorales. Transformar el proceso electoral mediante estos enfoques no sólo optimiza la organización y la transparencia, sino que también fortalece la democracia y consolida la confianza pública en el sistema electoral. La efectiva coordinación entre el INE, las instituciones públicas y la ciudadanía, junto con un enfoque riguroso en capacitación, logística y comunicación, será fundamental para garantizar que el proceso electoral sea sólido, confiable y sobre todo representativo.

## V. CONCLUSIONES

El modelo electoral mexicano ha alcanzado un elevado grado de institucionalización, lo que le permite responder, con altos estándares de legalidad, imparcialidad y eficiencia, a los complejos desafíos que supone la organización de elecciones en un entorno plural, dinámico y cada vez más exigente. La estructura operativa del INE, cimentada en principios constitucionales como la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, ha sido determinante para la consolidación de procesos comiciales legítimos, incluyentes y confiables.

La integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla; el reclutamiento, selección y capacitación del personal temporal; la implementación de mecanismos aleatorios y de control, como la insaculación y la compulsión de datos; así como el despliegue de estrategias técnico-operativas, como la ECAE, constituyen pilares fundamentales para la protección del sufragio y la credibilidad del sistema democrático. Estos procedimientos, más allá de su complejidad organizativa, evidencian un compromiso institucional por garantizar que cada etapa del proceso electoral se desarrolle bajo condiciones de equidad, transparencia y profesionalismo.

Sin embargo, persisten desafíos relevantes en materia de percepción ciudadana, coordinación interinstitucional, suficiencia presupuestal y adaptación del modelo electoral a los nuevos contextos sociales y tecnológicos. La legitimidad democrática no puede reducirse únicamente al cumplimiento formal de los procedimientos legales, sino que debe nutrirse de la confianza pública, de la cercanía institucional con la ciudadanía y de la capacidad de respuesta ante escenarios cambiantes.

En este contexto, repensar, fortalecer y perfeccionar el sistema electoral no implica deslegitimar su andamiaje normativo ni su arquitectura institucional, sino atender a una exigencia contemporánea derivada de la creciente complejidad del entorno democrático. Esta tarea debe guiarse por criterios de solidez normativa, eficiencia operativa y participación ciudadana activa, con el objetivo de garantizar la vigencia funcional del modelo electoral como mecanismo auténtico de expresión de la soberanía popular y de reproducción pacífica del poder político en el marco de un Estado constitucional de derecho.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- CRESPO, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 5, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/05.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estadísticas y Resultados Electorales. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015, s. f., disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_de\\_Resultados\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2021, octubre de 2022, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146658/CGor202211-29-ip-3.pdf>.

- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG492/2023, “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2023-2024 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS”, 25 de agosto de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152906>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Lista Nominal de Electores. Proceso Electoral 2014-2015, México, 3 de junio de 2015, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PRESENTACION\\_CONSEJERA\\_ADRIANA\\_FAVELA\\_TALLER\\_NACIONAL\\_PARA\\_PERIODISTAS.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/HashtagElecciones/2015/rsc/pdf/PRESENTACION_CONSEJERA_ADRIANA_FAVELA_TALLER_NACIONAL_PARA_PERIODISTAS.pdf).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria documental del proceso electoral federal 2020-2021*, México, 2022, t. II.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Memoria. Proceso Electoral Federal 2017-2018*, México, 2019, t. I.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Modelo de casilla única para la elección concurrente proceso electoral 2023-2024, México, mayo de 2023, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151976/CGor202305-31-ap-5-a.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Selecciona INE a casi 13 millones de personas que podrán conformar las 170 mil casillas del PEF 2023-2024, 07 de febrero de 2024, disponible en: <https://centraelectoral.ine.mx/2024/02/07/selecciona-ine-a-casi-13-millones-de-personas-que-podran-conformar-las-170-mil-casillas-del-pef-2023-2024/>.
- MIÑO, Juan Andrés, “La integridad de los procesos electorales en el marco de la protección de los derechos humanos”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 25, enero-junio 2020, disponible en: [https://www.te.gob.mx/editorial\\_service/media/pdf/250320241443221770.pdf](https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/250320241443221770.pdf).
- PENCO, Wilfredo, “Mesas de votación”, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica - México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, Serie elecciones y democracia, vol. 1, disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/es/tercera-edicion-diccionario-electoral-i-tomo>.
- SOTTOLI, Susana, “Las mesas electorales”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, FCE - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International IDEA - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral, 2007, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

## CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

### CÓMPUTOS DISTRITALES. NUEVOS DESAFÍOS

Roberto Heycher CARDIEL SOTO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Resultados electorales y legitimidad democrática*. III. *Sistema de resultados electorales*. IV. *Configuración actual del modelo de cómputos distritales*. V. *¿Qué funciona bien?*. VI. *Consideraciones para una reforma electoral*. VII. *Alternativas de reforma electoral*. VIII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes desafíos de las sociedades civilizadas ha sido resolver el problema sobre la legitimidad del ejercicio del gobierno.<sup>1</sup> ¿Quién tiene derecho a gobernar legítimamente? Esa respuesta en buena medida ha sido respondida mediante el diseño de un modelo de democracia procedimental: tiene derecho a gobernar quien haya obtenido la mayoría de votos en elecciones íntegras, libres y auténticas.

La emisión de resultados electorales es un proceso fundamental para la confianza y la integridad del proceso electoral. La rapidez y precisión con las que se presentan son elementos que contribuyen a la legitimidad del procedimiento electoral por medio del cual se distribuye el poder político, más aún en elecciones con estrecho margen de diferencia entre los contendientes.

Los cómputos distritales forman parte del procedimiento de emisión de resultados. En las elecciones federales, derivado de un paradigma rebasado por la actualidad, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) dispone que la sesión de cómputos se realice tres días después de celebrada la jornada electoral.

---

\* Licenciado en Derecho, con estudios de Doctorado en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología y miembro del comité asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID disponible en: <https://orcid.org/0000-0002-5641-7599>.

<sup>1</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 11.

## II. RESULTADOS ELECTORALES Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Para entender la función central que las elecciones desempeñan en las democracias constitucionales, es indispensable enmarcar brevemente algunos de los aspectos teóricos que permiten atribuirles el carácter de libres y auténticas. En efecto, no basta con cumplir el ritual de acudir a las urnas si en éstas no se materializan las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos ciudadanos, que les permitan tener capacidad de agencia en el espacio público.

Como lo explica Pippa Norris, las creencias de la ciudadanía en que las instituciones políticas son legítimas constituyen uno de los principales indicadores de la estabilidad del régimen.<sup>2</sup> Por su parte, Pierre Rosanvallon sostiene que la legitimidad democrática proviene no sólo de las elecciones, sino también del ejercicio democrático del poder público.<sup>3</sup> No basta con ser electo, también es necesario refrendar el compromiso con el canon democrático en el desempeño diario de las autoridades. Uno de los principales efectos de la convicción ciudadana sobre la legitimidad de sus autoridades es el cumplimiento voluntario de las leyes y la obediencia a gobernantes electos de manera legítima, o al menos con percepción de legitimidad electoral.

La integridad electoral es el elemento que permite calificar las elecciones como libres y auténticas. Norris encontró una relación significativa entre la integridad electoral y las creencias ciudadanas sobre la legitimidad de las autoridades electas: a mayor integridad electoral, mayor percepción de legitimidad.<sup>4</sup>

Una de las etapas clave de los procesos electorales es la emisión de resultados. La publicación de resultados electorales de forma transparente, verificable y oportuna no sólo cumple una función técnica esencial, sino que constituye el momento culminante del proceso democrático. Es en esta etapa donde se consolida o se fractura la percepción ciudadana de legitimidad, ya que de poco sirve que las fases anteriores del proceso electoral hayan sido adecuadas si los resultados finales generan dudas o carecen de certeza. La calidad con que se emite esta información fortalece la confianza en las instituciones, refuerza el sentido de justicia electoral y es clave para que la ciudadanía acepte los resultados de manera pacífica y respetuosa, lo cual es fundamental para la estabilidad democrática.

---

<sup>2</sup> Norris, Pippa, *Why Mass Perceptions of Electoral Integrity Matter for Legitimacy*, Harvard Kennedy School, 2014, disponible en: [https://hcvictoria.clubs.harvard.edu/images.html?file\\_id=1VQdfqms8RU%3D](https://hcvictoria.clubs.harvard.edu/images.html?file_id=1VQdfqms8RU%3D).

<sup>3</sup> Rosanvallon, Pierre, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paris, Éditions du Seuil, 2010, p. 41.

<sup>4</sup> Norris, Pippa., *op cit.*

### III. SISTEMA DE RESULTADOS ELECTORALES

En la legislación electoral mexicana existen cuatro herramientas que son utilizadas para conocer los resultados electorales: el escrutinio y cómputo en cada casilla, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), los conteos rápidos y los cómputos distritales. Estos cuatro mecanismos integran lo que hemos propuesto llamar *sistema de resultados electorales*.

El método electoral mexicano parte de una premisa sencilla, pero muy importante: las y los ciudadanos son quienes reciben, cuentan y registran los votos emitidos por sus vecinos. Esto significa que las elecciones se encuentran en manos de los ciudadanos, pues los votos se cuentan en primera y, en muchas ocasiones, en única instancia en cada casilla. Al finalizar la recepción de la votación se procede a desarrollar el proceso de escrutinio y cómputo<sup>5</sup> mediante el cual se determinan: el número de electores que votó, el número de votos emitidos en favor de cada partido o candidatura, el número de votos nulos y la cantidad de boletas sobrantes; al finalizar, con los datos se elabora un acta de escrutinio y cómputo por cada elección.

El PREP es un mecanismo de información que provee resultados preliminares de carácter informativo. Opera mediante la captura, digitalización y publicación de los datos contenidos en las actas de escrutinio y cómputo.<sup>6</sup> Es importante notar que tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como los Organismos Públicos Locales (OPL) están obligados a contar con el PREP.

Los conteos rápidos<sup>7</sup> son ejercicios estadísticos de carácter informativo. Proporcionan tendencias de votación obtenida por cada contendiente, así como la estimación de porcentaje de participación ciudadana. Las estimaciones son construidas a partir de una muestra estratificada que proporciona rangos de votación por contendiente.

Por su parte, los cómputos distritales son el procedimiento de suma de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que integran un distrito y que es desarrollado por el consejo distrital correspondiente.<sup>8</sup>

Mientras el PREP y los conteos rápidos constituyen elementos informativos, puesto que no son resultados definitivos, el escrutinio y cómputo de casilla, y los cómputos distritales son mecanismos de emisión de resultados formales y de efectos vinculantes; por supuesto; ambos pueden ser impugnados ante las instancias jurisdiccionales.

---

<sup>5</sup> Cámara de Diputados, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2024, artículo 288, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, artículo 219.

<sup>7</sup> *Ibidem*, artículo 220.

<sup>8</sup> *Ibidem*, artículo 309.

#### IV. CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL MODELO DE CÓMPUTOS DISTRITALES

Los cómputos distritales del INE cumplen una función esencial en el sistema electoral mexicano porque contribuyen a la confianza de la ciudadanía en los resultados de las elecciones. Éstos representan el conteo formal y detallado de las actas de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas que integran el distrito electoral, proporcionando una verificación independiente y descentralizada de los resultados.

Este proceso incluye la revisión de las actas de escrutinio y cómputo de cada casilla, permitiendo la detección y corrección de posibles errores. Al confirmar y consolidar los resultados a nivel distrital, el INE asegura que los datos reflejen fielmente la voluntad del electorado, fortaleciendo así la confianza pública en la exactitud y legitimidad de los resultados.

La integridad de las elecciones se salvaguarda a través de los cómputos distritales al proporcionar un mecanismo transparente y verificable para el conteo de votos. Este proceso es realizado por autoridades electorales quienes garantizan que se sigan los procedimientos establecidos y que cualquier discrepancia sea resuelta de manera justa y transparente. La presencia de representantes de partidos políticos y observadores ciudadanos durante los cómputos distritales asegura que el proceso sea imparcial y libre de manipulación. Esta transparencia es crucial para mantener la integridad del sistema electoral, ya que asegura que todos los votos se cuenten de manera justa y precisa.

En términos de la tarea a realizar, los cómputos distritales tienen la responsabilidad de consolidar los resultados de las elecciones de manera precisa y transparente, garantizando que la voluntad de los votantes se refleje correctamente en los resultados finales. Este proceso implica la validación de los votos y la resolución de cualquier inconsistencia, lo cual es fundamental para declarar a los ganadores de las contiendas electorales con legitimidad. Al cumplir esta función, los cómputos distritales no sólo proporcionan una verificación esencial de los resultados electorales, sino que también refuerzan la confianza pública en la democracia, asegurando que las elecciones sean justas, libres y transparentes, y que cada voto cuente.

##### 1. *Procedimiento de cómputos*

El procedimiento de cómputos distritales de acuerdo con la LGIPE<sup>9</sup> se desarrolla en varias etapas claramente definidas. A continuación, se describe paso a paso:

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, artículos 309-318.

### *A. Instalación y preparación*

El proceso inicia con la convocatoria a integrantes de los consejos distritales para participar en una reunión de trabajo el martes siguiente a la jornada electoral, en la que se presentan las actas de escrutinio y cómputo de cada casilla para identificar las que no sean legibles o faltantes. El presidente del consejo distrital se asegura de que todos los representantes cuenten con copias completas y legibles de las actas de escrutinio y cómputo.

### *B. Cotejo de actas*

A las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral se desarrollará la sesión de cómputos. El presidente del consejo distrital procede a la lectura y cotejo de las actas de escrutinio y cómputo contenidas en los expedientes de las casillas, comparándolas con las actas recibidas la noche de la jornada electoral. Durante este proceso se capturan los resultados en el sistema de cómputos distritales. Si se detectan errores o inconsistencias evidentes se procede al recuento de votos de las casillas necesarias. Cuando se trata de elecciones presidenciales se comienza con el cómputo de la elección de presidente, se continúa con el de diputados y finalmente se realiza el de senadores.

### *C. Recuento de votos*

De presentarse los supuestos, se realiza un recuento de votos. El procedimiento se lleva a cabo con la apertura de paquetes electorales, la contabilización de boletas no utilizadas, votos nulos y votos válidos, es decir, un nuevo escrutinio y cómputo. Los votos válidos se agrupan por partido político y candidatos independientes. Los grupos de trabajo realizan el recuento en caso de que el número de paquetes exceda veinte, y se asienta el resultado final en las actas de recuento correspondientes.

### *D. Consolidación y publicación de resultados*

Concluido el recuento, el presidente del consejo distrital suma los resultados de las actas cotejadas y de los recuentos realizados, asentándolos en el acta final de cómputo distrital. Se publican los resultados, asegurando la transparencia y la precisión del proceso electoral. Esta etapa incluye la veri-

ficación de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas ganadoras y la expedición de constancias de mayoría y validez.

## 2. *Supuestos de recuento de casillas o total distrital*

Las causales de recuento de casillas incluyen la existencia de errores o inconsistencias evidentes en los elementos de las actas, siempre que no puedan corregirse o aclararse con otros elementos de manera satisfactoria, que el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre las candidaturas ubicadas en el primero y segundo lugares, y que todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.<sup>10</sup>

El recuento total procede cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar en la elección de diputados o senadores de mayoría relativa es igual o menor a un punto porcentual. Este tipo de recuento puede determinarse antes del comienzo del cotejo de actas o al finalizar el cómputo.<sup>11</sup>

## V. ¿QUÉ FUNCIONA BIEN?

Los siguientes elementos constituyen los aspectos irreductibles frente a cualquier reforma electoral:

1. El procedimiento de cómputos distritales es transparente pues se hace frente a las representaciones de los partidos políticos en sesión pública, a la que pueden asistir observadores electorales.
2. La integración ciudadana de los consejos distritales<sup>12</sup> sigue la premisa de que son los ciudadanos quienes reciben y cuentan los votos. Al mismo tiempo, la eficaz organización del procedimiento está a cargo de un cuerpo de funcionarios y funcionarias del servicio profesional electoral nacional. Este binomio de profesionales en la organización y ciudadanos en la toma de decisiones ha sido clave para el desarrollo de la certeza y legitimidad de las elecciones.
3. El desarrollo de sistemas informáticos certeros y auditables es otro de los elementos que funciona adecuadamente. El procedimiento de

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo 311.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Los consejos distritales son órganos de dirección que se integran por siete ciudadanos, quien preside es el vocal ejecutivo de la junta distrital y las seis personas restantes son electas consejeras mediante convocatoria pública emitida por los consejos locales del INE.

distribución de votos es complejo puesto que existen muchos escenarios derivados de las posibilidades de coaliciones,<sup>13</sup> lo que trae como consecuencia que las opciones de voto válido se multipliquen. El sistema de cómputos desarrollado por el INE y operado por personal profesional en los órganos desconcentrados ha demostrado ser confiable y preciso.

4. La metodología de recuentos es funcional para tutelar la certeza de los resultados electorales, toda vez que permite enmendar errores aritméticos o de integración de expedientes que se hayan presentado durante el escrutinio y cómputo en casilla. De igual forma, permite eliminar dudas de errores de clasificación de votos, especialmente cuando se trata de elecciones con estrecho margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar.<sup>14</sup>

## VI. CONSIDERACIONES PARA UNA REFORMA ELECTORAL

La mayor crisis que ha vivido la institucionalidad electoral moderna es sin duda la del año 2006. Es una elección que es recordada como la más competida y controvertida<sup>15</sup> en la historia moderna del país. La estrecha diferencia en los resultados de los candidatos y las acusaciones de fraude electoral provocaron una profunda crisis de confianza en las instituciones electorales. En particular, los seguidores de Andrés Manuel López Obrador organizaron manifestaciones y plantones para cuestionar la legitimidad del triunfo de Felipe Calderón, lo que generó tensiones significativas.

En esas elecciones presidenciales de 2006 se cuestionaron varios aspectos relacionados con la integridad y transparencia del proceso electoral. Las principales críticas se centraron en las siguientes áreas:

1. *Transparencia y legitimidad del conteo de votos.* Hubo acusaciones de fraude y manipulación en el conteo de votos. Los seguidores de Andrés Manuel López Obrador argumentaron que había inconsistencias y errores en el escrutinio de las actas, por lo que solicitaron un recuen-

---

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 311.

<sup>14</sup> El artículo 311, párrafo 1, inciso d) dispone las causales para recuento de paquetes. Mientras que, los párrafos 2 y 3 contienen la posibilidad de recuento total distrital cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea igual o menor a 1%. Véase Cámara de Diputados, *op. cit.*

<sup>15</sup> Garcíadiego, Javier. *Historia mínima de las elecciones en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022, p. 91.

to total de votos que fue mayormente rechazado por las autoridades electorales debido a que la ley no consideraba esa posibilidad.

2. *Imparcialidad del Instituto Federal Electoral (IFE)*. Se puso en duda la imparcialidad del IFE, ya que se alegaba que sus acciones favorecían al candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón. Los señalamientos iban desde manipular los votos en las bodegas electorales, hasta la supuesta complicidad de funcionarios de casilla. Esta percepción de parcialidad minó la confianza pública en la institución y en los resultados electorales.
3. *Manejo de los recursos y medios*. También se cuestionó el manejo de los recursos y la equidad en la cobertura mediática durante la campaña electoral. Hubo denuncias sobre la utilización indebida de recursos públicos y un sesgo mediático que favorecía a ciertos candidatos sobre otros. Señalamientos que fueron analizados en la declaración de validez de la elección que llevó a cabo la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Esta situación llevó a la implementación de una serie de reformas electorales de 2007 a 2008, entre otros, con el objetivo de fortalecer la autonomía y transparencia del IFE, en un esfuerzo por restaurar la confianza pública en el proceso electoral.

Uno de los tópicos centrales de esas reformas fue otorgar garantías de veracidad de los resultados electorales,<sup>16</sup> para ello se adoptó el método de recuentos que hemos tratado anteriormente. Sin embargo, dos elementos sobre los cómputos distritales aún se encuentran sin resolver.

El primero de ellos se relaciona con el tiempo que transcurre entre el fin de la jornada electoral y la emisión de resultados, ya que el actual modelo de cómputos prevé, como se ha indicado, una espera de tres días para comenzar el procesamiento de la suma de las actas de las casillas. En el proceso electoral del 2006 ese tiempo de espera provocó sospechas entre la ciudadanía y fue aprovechado por uno de los contendientes para inyectar la narrativa del fraude, al acusar al IFE de manipular los votos.

Reducir el tiempo entre que termina la jornada electoral y se emiten los resultados definitivos debe ser una tarea estratégica del sistema electoral mexicano. Esta reducción, sin embargo, no sólo descansa en la planeación y profesionalismo del INE, sino que, al tratarse de un método detallado en la

---

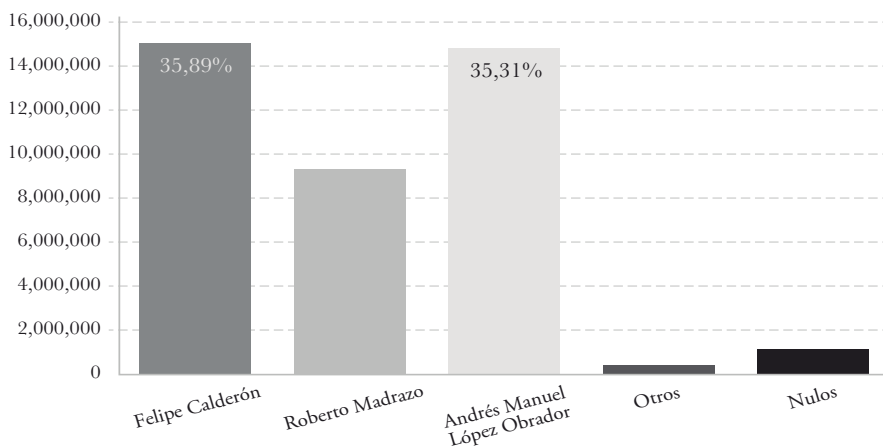
<sup>16</sup> Valdés Zurita, Leonardo, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, México, 2008, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/documentos/Reforma\\_Electoral/link\\_intro.htm](https://portalanterior.ine.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_intro.htm).

legislación, debe ser producto del diseño de un nuevo modelo de cómputos delineado desde la LGIPE.

En ese sentido vale la pena observar la legislación electoral de la Ciudad de México, ya que contiene un método de emisión de resultados definitivos el mismo día de la jornada electoral.<sup>17</sup>

El otro aspecto no resuelto por la reforma de 2007-2008 es el que se refiere a la posibilidad de realizar un recuento total en la elección presidencial si la diferencia es menor al 1%. La solución adoptada en esa reforma únicamente considera la competencia en el plano distrital cuando los resultados de esa elección son de carácter nacional. Por ejemplo, en el caso 2006 la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 0.58% (ver gráfico 1). Las reglas vigentes en materia de cómputos no podrían resolver una situación similar si llegará a presentarse.

GRÁFICO 1. VOTACIÓN OBTENIDA ENTRE CANDIDATURAS MÉXICO 2006



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional Electoral.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, Ciudad de México, 23 de diciembre de 2024, artículo 454, disponible en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/codigos/1572-codigo-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-de-la-ciudad-de-mexico-2#c%C3%B3digo-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-de-la-ciudad-de-m%C3%A9xico>.

<sup>18</sup> Instituto Nacional Electoral, Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 por entidad federativa, Proceso Electoral Federal 2005-2006, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/computos2006/centrales/ReportePresidenteEUM.html](https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/computos2006/centrales/ReportePresidenteEUM.html).

## VII. ALTERNATIVAS DE REFORMA ELECTORAL

A continuación, mencionaremos dos propuestas de reformas a la LGIPE que pueden contribuir a mejorar el desempeño del sistema de resultados electorales.

### 1. *Propuesta de reforma al artículo 310 de la LGIPE*

#### E. *Contexto y justificación*

Para fortalecer la confianza en el proceso electoral y reducir el tiempo entre la jornada electoral y la emisión de resultados definitivos, es fundamental reformar el artículo 310 de la LGIPE para permitir que los cómputos distritales se realicen el mismo día de la jornada electoral. Esta medida busca agilizar la validación y consolidación de los resultados, asegurando la transparencia y precisión del proceso electoral.

#### F. *Texto actual artículo 310*

1. Los consejos distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones en el orden siguiente:
  - a) El de la votación para presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
  - b) El de la votación para diputados; y
  - c) El de la votación para senadores.
2. Cada uno de los cómputos a los que se refiere el párrafo anterior se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión...<sup>19</sup>

#### G. *Propuesta de reforma. Artículo 310*

Los consejos distritales celebrarán sesión especial el mismo día de la jornada electoral, iniciando a las 20:00 horas para hacer el cómputo de cada una de las elecciones en el orden siguiente:

- a) El de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) El de la votación para diputados; y
- c) El de la votación para senadores.

---

<sup>19</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 310.

Cada uno de los cómputos a los que se refiere el párrafo anterior se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión...

#### H. *Procedimiento propuesto para la reforma*

- 1) Convocatoria a la sesión de cómputo distrital. La sesión de cómputo distrital deberá ser convocada para iniciar el mismo día de la jornada electoral, a las 20:00 horas o al cierre de todas las casillas del distrito electoral correspondiente.
- 2) Instalación y preparación del consejo distrital. El presidente del consejo distrital asegurará que todos los representantes de los partidos políticos, candidatos y observadores electorales cuenten con las copias completas y legibles de las actas de escrutinio y cómputo.
- 3) Cotejo de actas y recuento de votos. El presidente del consejo distrital procederá a la lectura y cotejo de las actas de escrutinio y cómputo contenidas en los expedientes de las casillas, comparándolas con las actas recibidas la noche de la jornada electoral. Durante este proceso se capturarán los resultados en el sistema de cómputos distritales. En caso de detectarse errores o inconsistencias evidentes se procederá al recuento de votos de las casillas necesarias.
- 4) Consolidación y publicación de resultados. Concluido el cotejo y, en su caso, el recuento de votos, el presidente del consejo distrital sumará los resultados de las actas cotejadas y de los recuentos realizados, asentándolos en el acta final de cómputo distrital. Los resultados se publicarán de inmediato, asegurando la transparencia y precisión del proceso electoral.
- 5) Verificación y expedición de constancias. Se verificará el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de las candidaturas ganadoras y se procederá a la expedición de las constancias de mayoría y validez correspondientes.

#### I. *Adiciones a la LGIPE*

Para complementar la reforma del artículo 310, se proponen las siguientes adiciones:

- Artículo 310 Bis. El Instituto Nacional Electoral establecerá los lineamientos y procedimientos necesarios para asegurar que los cómputos

distritales se realicen el mismo día de la jornada electoral, los partidos políticos deben garantizar la presencia de sus representantes.

- Artículo 310 Ter. En caso de que por causas de fuerza mayor no sea posible realizar la sesión de cómputo distrital el mismo día de la jornada electoral, el consejo local del INE de la entidad correspondiente determinará la reprogramación de la sesión, la cual deberá realizarse en un plazo no mayor a 24 horas posteriores al cierre de las casillas.

## 2. *Propuesta de reforma al artículo 311 de la LGIPE*

### A. *Contexto y justificación*

Para fortalecer la confianza en el proceso electoral y asegurar la transparencia y legitimidad de los resultados, se propone reformar el artículo 311 de la LGIPE para incorporar un supuesto de recuento total nacional en caso de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la elección presidencial sea menor al 1%. Esta medida busca garantizar la certeza de los resultados electorales en contiendas con estrecho margen de diferencia entre contendientes.

### B. *Texto actual artículo 311*

El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente...

2. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

3. Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el consejo distrital deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento...<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 311.

### C. *Propuesta de reforma artículo 311*

10. En el caso de la elección presidencial, si la diferencia entre el candidato que ocupe el primer lugar y el que ocupe el segundo lugar es igual o menor al uno por ciento del total de votos válidos emitidos, se procederá a un recuento total de los votos a nivel nacional.

### D. *Procedimiento propuesto para la reforma*

- 1) Detección de la diferencia. Al finalizar el cómputo de los votos, se calculará la diferencia porcentual entre el candidato que ocupe el primer lugar y el que ocupe el segundo lugar en la elección presidencial.
- 2) Recuento total nacional. Si la diferencia es igual o menor al uno por ciento del total de votos válidos emitidos, se procederá a un recuento total de los votos a nivel nacional. El recuento se realizará de manera simultánea en todos los distritos electorales, bajo la supervisión de los consejos distritales y con la presencia de representantes de partidos políticos, candidatos y observadores electorales.
- 3) Cotejo y verificación de resultados. Durante el recuento se cotejarán y verificarán las actas de escrutinio y cómputo de cada casilla, y se procederá a la contabilización manual de los votos. Cualquier inconsistencia o error detectado en las actas será corregido en el acto y se asentará en el acta final de recuento.
- 4) Publicación de resultados. Concluido el recuento total, los resultados se publicarán de inmediato, asegurando la transparencia y precisión del proceso electoral. El presidente del consejo distrital sumará los resultados de las actas cotejadas y de los recuentos realizados, asentándolos en el acta final de cómputo distrital.

### E. *Adiciones a la LGIPE*

Para complementar la reforma del artículo 311 se proponen las siguientes adiciones:

- Artículo 311 Bis. El INE establecerá los lineamientos y procedimientos necesarios para asegurar que el recuento total nacional se realice de manera transparente y eficiente, los partidos políticos deberán garantizar la presencia de sus representantes.

- Artículo 311 Ter. En caso de que, por causas de fuerza mayor, no sea posible realizar el recuento total nacional de manera simultánea en todos los distritos, el Consejo General del INE podrá determinar la reprogramación del recuento, el cual deberá realizarse en un plazo no mayor a 48 horas posteriores a la detección de la diferencia porcentual.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, México, Instituto Nacional Electoral, 2020.
- GARCIADIEGO, Javier, *Historia mínima de las elecciones en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 por entidad federativa, Proceso Electoral Federal 2005-2006, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso\\_2005-2006/computos2006/centrales/ReportePresidenteEUM.html](https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/computos2006/centrales/ReportePresidenteEUM.html).
- NORRIS, Pippa, *Why Mass Perceptions of Electoral Integrity Matter for Legitimacy*. Harvard Kennedy School, 2014, disponible en: [https://hcvictoria.clubs.harvard.edu/images.html?file\\_id=lvQdfqms8RU%3D](https://hcvictoria.clubs.harvard.edu/images.html?file_id=lvQdfqms8RU%3D).
- ROSANVALLON, Pierre, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*, Paris, Éditions du Seuil, 2010.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, México, 2008, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/documentos/Reforma\\_Electoral/link\\_intro.htm](https://portalanterior.ine.mx/documentos/Reforma_Electoral/link_intro.htm).

*Reforma sin regresión. Propuestas para mejorar el sistema electoral y su diseño institucional. Tomo I*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se publicó en versión digital el 27 de abril de 2026. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.

**LA PRESENTE OBRA EFECTÚA** un análisis integral y crítico del sistema electoral mexicano, abordando las reformas impulsadas en tiempos recientes, como los llamados planes "B" y "C". A través de una reflexión académica seria, plural e interdisciplinaria, busca identificar tanto los desafíos como los logros del diseño institucional vigente, con el objetivo de proponer alternativas que fortalezcan la democracia sin caer en regresiones.

Este libro es el resultado de un esfuerzo colectivo que combina diagnósticos precisos, análisis críticos y propuestas viables, elaboradas desde diversas perspectivas académicas. Además, aspira a ser una referencia clave para futuros debates sobre reformas electorales, enfatizando la necesidad de fomentar el diálogo plural y respetar los principios democráticos y constitucionales. Así, la obra busca contribuir al desarrollo de un sistema electoral más sólido, representativo y justo, que responda a los desafíos actuales sin comprometer las conquistas democráticas logradas.



JU  
RÍDI  
CAS