Los distintos caminos de la nueva iniciativa de reforma constitucional en materia electoral: rutas de lectura

Uriel CARRILLO ALTAMIRANO*

Luis Mauricio VARAS SILVA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Rutas de lectura*. III. *A manera de cierre*.

I. INTRODUCCIÓN

33

Como es bien sabido, en 2022 el presidente presentó el Plan A como reforma electoral, el cual no logró la mayoría calificada que necesitaba en el Congreso para ser aprobada. Posteriormente, el mismo día que el primer proyecto fue rechazado, se presentó el llamado Plan B, el cual consistió en realizar cambios fundamentales al sistema electoral desde las leyes secundarias; este proyecto, dividido en dos partes, sí fue aprobado a finales de 2022 y principios de 2023. Sin embargo, gracias a la reacción de la ciudadanía, algunos partidos políticos e instituciones afectados, quienes interpusieron acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó todo el Plan B por faltas graves al proceso legislativo. En el inter en que la SCJN revisaba el caso, académicas y académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma (UNAM) y otras entidades escribimos

* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM; actualmente es maestrante en Comunicación también en la UNAM. ORCID: 0000-0002-9286-1101.

** Es estudiante de Derecho en la UNAM y asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de la Línea de Investigación Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas. ORCID: 0009-0006-6763-4229.

una opinión técnica al respecto de los efectos (positivos y negativos) que tendría la reforma.¹

Después de dos intentos fallidos por cambiar y alterar las reglas del juego democrático, el presidente Andrés Manuel López Obrador y su partido, Morena, promovieron un nuevo plan, dividido en dos partes: la primera parte del conocido *Plan C*, consiste en lograr que Morena y sus partidos aliados logren la cantidad de escaños y curules necesarios en ambas cámaras del Congreso para aprobar sin problema las reformas venideras, sobrepasando a la minoría; el “plan” es el llamado que ha hecho el presidente y su partido a realizar un voto masivo en las elecciones de 2024. La segunda parte es un nuevo intento de reforma que se presentó el 5 de febrero de este año en medio de un acto simbólico y protocolario por el aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con otras reformas. Aunque esta reforma no se ha discutido ni votado, seguramente a la espera de concretar la primera parte del Plan C, lo que podemos observar hasta ahora es la recuperación de varias partes del Plan A y del Plan B, anteriormente presentadas y no aprobadas e invalidadas, respectivamente.

Ante la posible obtención de la mayoría calificada que buscan en el Congreso dichos partidos, nuevamente la línea de investigación *Democracia, Actores de la Representación e Instituciones Políticas* del IIJ, UNAM, ha realizado un ejercicio técnico y crítico sobre este proyecto de reforma.

El objetivo de este breve texto es ofrecer al lector un mapa que muestre las venas y arterias de la reforma electoral de 2024. Consideramos que esta opinión técnica tiene distintas rutas de lectura, las cuales también se cruzan, con el objetivo de explicar puntos importantes de la reforma.

II. RUTAS DE LECTURA

A continuación, presentamos una tabla que hemos elaborado para, creemos, facilitar la lectura de lo que implica la reforma, pero también para señalar los puntos en común que los distintos textos aquí reunidos tocan. Hemos sintetizado la reforma colocando los artículos que se pretenden

¹ Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf>

reformular, resumiendo brevemente el cambio, y finalmente señalamos los textos que hacen referencia a dichos cambios.

En conjunto con los coordinadores de la opinión técnica, hemos intentado ubicar los ejes principales de la reforma, así como algunas avenidas secundarias a tomar en cuenta. Consideramos que los puntos cruciales de la reforma electoral 2024 se encuentran en la designación de los titulares del Poder Judicial por medio del voto popular, la desaparición de los cargos de elección por vía del principio de representación proporcional y, por supuesto, toda la reestructuración que conlleva la desaparición de los organismos públicos locales y la creación del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC). No escatimamos en decir que esta reforma electoral supone un nuevo modelo de sistema electoral, ya que los cambios que propone no son menores. Son varios y de gran calado, que podrían poner en jaque áreas vitales del sistema democrático mexicano.

TABLA 1
 RUTAS DE LECTURA SOBRE EL PLAN C

<i>Artículos constitucionales por reformar</i>	<i>Síntesis del cambio</i>	<i>Texto</i>
<i>Pluralismo político y representación política</i>		
Artículo 52, última parte.	Eliminación de 200 diputaciones federales elegidas bajo el principio de representación proporcional.	María Marván Laborde, “La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México”.
Artículo 53, párrafo segundo.	Eliminación del párrafo segundo del artículo donde se contempla la representación proporcional con reglas de paridad para las 200 diputaciones plurinominales.	
Artículo 54.	Derogación completa del artículo que fundamenta el principio de representación proporcional.	
Artículo 55, párrafo segundo.	Se eliminan los requisitos para figurar como persona candidata a diputación plurinomial.	

Artículo 56, primer y segundo párrafos.	Eliminación de las personas senadoras electas bajo el principio de representación proporcional, dejando al Senado con únicamente 64 escaños. Se deroga el segundo párrafo.	María Marván Laborde, “La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México”.
Artículo 60, primer párrafo.	Se plantea que el organismo también propuesto, Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), declare la validez de la elección de diputaciones y senadores sin tomar las actuales reglas de representación proporcional.	
Artículo 116, fracción II, párrafos primero y tercero.	Modificación en cuanto al número máximo de diputaciones, así como la eliminación de la representación proporcional en las legislaturas locales.	
Artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo segundo.	Eliminación del principio de representación proporcional para la legislatura de la Ciudad de México.	
Artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso a.	Modificación en la organización de las alcaldías.	
<i>Financiamiento</i>		
Artículo 41, base II, inciso a.	Reducción en el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos del 65% al 35%.	Horacio Vives Segl, “Dinero y competencia política: una tramposa propuesta”.
Artículo 41, base II, inciso c.	Se deroga el inciso completo, eliminando así el financiamiento público para actividades específicas.	
Artículo 41, base II (se agrega un párrafo).	Los partidos políticos deberán reintegrar el financiamiento remanente al término de cada proceso electoral.	
	Reglas respecto al financiamiento privado: — Todos los recursos que reciban los partidos políticos deben ser ras- treables.	

Artículo 41, base II (se agregan párrafos).	Reglas respecto al financiamiento privado: — Todos los recursos que reciban los partidos políticos deben ser rasteables. — Los recursos que provengan de financiamiento privado no podrán ser deducibles fiscalmente. — Las personas físicas no podrán donar más de una vez dentro del lapso de un año calendario. — Los recursos recibidos para actividades ordinarias no podrán ser empleados en actos de campaña para obtener votos.	Horacio Vives Segl, “Dinero y competencia política: una tramposa propuesta”.
<i>Fiscalización</i>		
**	En la iniciativa de reforma no hay indicios de cambios en cuanto a la fiscalización. Sin embargo, el autor de este texto señala la desconexión que existe entre el financiamiento (federal) y la fiscalización (local).	Camilo Saavedra Herrera, “Menos ruido y más nueces: la fiscalización en la próxima reforma electoral”.
<i>Modelo de comunicación política</i>		
Artículo 41, base III, apartado A.	Asigna al INEC como el encargado de administrar el tiempo en radio y televisión a los partidos políticos, borrando el “nacionales”, y a candidaturas independientes.	
Artículo 41, base III, apartado A, inciso a.	Eliminación de la última parte del párrafo, que señala cuándo es el inicio y el fin de inicio de la transmisión de estos mensajes, así como se borra la línea entre los mensajes de las autoridades electorales y los mensajes de los partidos políticos.	Luis Salgado Rodríguez, “Modelo de comunicación política”
Artículo 41, base III, apartado A, inciso b.	Señala que el diez por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinarán a mensajes informativos del proceso electoral a cargo del INEC.	

<p>Artículo 41, base III, apartado A, inciso c.</p>	<p>Nueva distribución del tiempo que tienen como prerrogativa los partidos políticos:</p> <p>— 30 minutos. Distribuidos entre los partidos políticos y candidaturas independientes conforme al porcentaje obtenido en las elecciones a diputaciones inmediatamente anteriores.</p> <p>— 9 minutos. Distribuidos entre las personas candidatas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejerías del INEC • Magistraturas a la Sala Superior del TEPJF. • Ministraturas de la SCJN. <p>— 9 minutos. Asignados para procesos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revocación de mandato • Consulta popular 	
<p>Artículo 41, base III, apartado A, inciso D.</p>	<p>Se agrega una última parte a este párrafo, señalando que la duración de cada mensaje de los partidos políticos y candidaturas independientes tendrán una duración mínima de un minuto.</p>	
<p>Artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo.</p>	<p>Define a la propaganda gubernamental como “aquella contratada con recursos públicos por los sujetos obligados”</p>	
<p><i>Capacitación electoral</i></p>		
<p>Artículo 35, fracción VIII, apartado 5o.</p>	<p>Las consultas populares se realizarán el mismo día de las elecciones ordinarias correspondientes.</p>	
<p>Artículo 35, fracción VIII, apartado 7o.</p>	<p>Se contempla el derecho a participar en las consultas populares en las entidades de la Federación.</p>	<p>Karla Edith Acosta Méndez, “Capacitación electoral”.</p>
<p>Artículo 35, fracción IX, apartado 3o.</p>	<p>Los ejercicios de revocación de mandato se realizarán el mismo día de las elecciones para elegir diputaciones federales.</p>	

Artículo 35, fracción IX, apartado 5o.	El INEC sería el encargado directo de la organización, desarrollo y cómputo de la votación para los procesos de revocación de mandato.	Karla Edith Acosta Méndez, “Capacitación electoral”.
Artículo 41, base V, apartado A	Establece que las personas titulares de la presidencia, así como las personas consejeras del Consejo General, serán votadas por la ciudadanía de manera directa y secreta el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias del año.	
Artículo 99, fracción X, octavo párrafo.	Indica que las personas magistradas de la Sala Superior del TEPJF serán también elegidas de la misma manera el primer domingo de junio de las elecciones ordinarias del año.	
Artículo 35, fracción IX, apartado 7o, segundo párrafo. (etc.)	Se eliminan los organismos públicos locales.	

Elección popular de jueces en materia electoral

Artículo 99, fracción X, noveno párrafo.	Modificación en cuanto a la duración de las magistraturas tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales y la Sala Especializada del TEPJF de nueve a seis años.	Guadalupe Salmorán Villar, “Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte”.
Artículo 99, fracción X (se agrega un párrafo e incisos del I al IV)	Mecanismo de elección de personas magistradas para Sala Superior y Regionales.	
Artículo 99, fracción X, inciso I (propuesto)	El Senado emite la convocatoria para la integración de las magistraturas.	
Artículo 99, fracción X, inciso II (propuesto)	Los tres poderes de la Unión proponen candidaturas para magistraturas electorales: — Poder Ejecutivo: hasta diez candidaturas. — Poder legislativo: hasta cinco candidaturas por cada Cámara.	

	— Poder Judicial: por medio de la SCJN, hasta diez candidaturas por mayoría de seis votos.	<p>Guadalupe Salmorán Villar, “Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte”.</p>
Artículo 99, fracción X, inciso III (propuesto)	El Senado de la República recibirá y validará que las candidaturas a magistraturas cumplan con los requisitos de elegibilidad y enviarán la lista de quienes sí al INEC.	
Artículo 96 ²	<p>1. Se prevé acceso a radio y televisión de las personas candidatas a magistraturas para el TEPJF.</p> <p>2. Se prohíbe el financiamiento público o privado para este proceso electoral, así como a los partidos se les prohíbe hacer proselitismo a favor o en contra de alguna candidatura.</p> <p>3. Será el INEC, el que compute los votos y el Senado publica los resultados, remitiéndose a la SCJN, quien resolverá y declarará los resultados en el plazo señalado.</p>	
Artículo 94, párrafo tercero.*	Integración del Pleno de la SCJN de 11 a 9 personas ministras.	
Artículo 94, penúltimo párrafo.*	La duración en el cargo se reduce de quince a doce años de las personas ministras de la SCJN.	
Artículo 94 párrafo tercero.*	Eliminación de las dos Salas que actualmente integran la SCJN.	
Artículo 96, párrafo primero.*	Elección de ministros de la SCJN por voto directo y secreto de la ciudadanía en una única circunscripción a nivel nacional.	
Segundo y cuarto transitorios*	Remoción de personas ministras de la SCJN y magistraturas de TEPJF.	
Segundo transitorio*	Organización de elección extraordinaria por el INEC.	
Tercero, cuarto y quinto transitorios*	Duración de los cargos en función de la votación obtenida	

² Este artículo se prevé reformar, pero no en la Iniciativa de reforma en materia electoral, sino en la iniciativa de reforma al Poder Judicial.

<i>Estructura y organización electoral</i>		
Artículo 35, fracción IX, apartado 7o., segundo párrafo.	Se eliminan los organismos públicos locales (OPLE) y concentración de funciones al INEC.	Carlos Guadarrama Cruz, “La irreductibilidad de los organismos públicos locales electorales”.
Artículo 41, base V, primer párrafo.	Se eliminan los OPLE y sus tareas en cuanto a la organización de elecciones estatales, quedando concentradas estas funciones en el INEC.	
Artículo 41, base V, apartado C.	Se eliminan los OPLE y sus tareas en cuanto a la organización de procesos de consultas populares y revocación de mandato.	
Artículo 41, base V, apartado D.	Se eliminan los OPLE y sus tareas en cuanto al Servicio Profesional Electoral.	
<i>Acciones afirmativas</i>		
Artículo 41, base I, párrafo segundo.	Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en la reposición de procedimientos de normativa interna, nunca designando directamente.	Karolina Gilas “Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios”.
Artículo 53 (se adiciona una última parte al primer párrafo).	Para las diputaciones federales por mayoría relativa, cada partido deberá presentar una lista de candidatos cuya fórmula está integrada por personas del mismo género.	
Artículo 53 (se deroga el último párrafo del artículo)	Se suprime la asignación de representación proporcional y las listas de plurinominales, que debían conformarse de forma equitativa entre mujeres y hombres, con rotación en el liderazgo de las listas.	
Artículo 54 (se deroga completamente)	Derogación del fundamento de la representación proporcional.	
Artículo 56 (reducción del primer párrafo y derogación del segundo)	Reducción del Senado de 128 a 64 senadurías.	

Artículo 115, fracción I	Los ayuntamientos municipales deben estar compuestos paritariamente en cuanto a género.	Karolina Gilas “Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios”.
Artículo 116, fracción III, inciso d	Normas de igualdad de género para las candidaturas a diputaciones locales y la Legislatura de la Ciudad de México conforme al artículo 53 constitucional, lo que implica la eliminación de las diputaciones de representación proporcional, asegurando la paridad en su composición.	
Artículo 122, fracción II, párrafo segundo		
<i>Servicio Profesional Electoral</i>		
Artículo 41, base V, apartado D.**	Concentración de las actividades del Servicio Profesional Electoral Nacional en el INEC.	Ciro Murayama Rendón, “El Servicio Profesional Electoral: la columna vertebral del Instituto Nacional Electoral”.
<i>Imparcialidad</i>		
Artículo 41**	El autor reflexiona sobre la imparcialidad y la necesidad de mejorar las restricciones y sanciones en materia electoral en cuanto a la legislación secundaria en la materia.	Gabriel Mendoza Elvira, “Imparcialidad de los actores gubernamentales”.
<i>Justicia electoral</i>		
**	El autor hace un recuento de los mecanismos de impugnación presentados con anterioridad a esta propuesta de reforma. A partir de ello plantea cinco propuestas respecto a los medios de impugnación previstos en la legislación electoral.	Arturo Espinosa Silis, “Los irreductibles de la justicia electoral”.
**	El autor reflexiona sobre los pendientes que la presente reforma tiene, que son las omisiones del Senado en cuanto al nombramiento de autoridades electorales cuyas actividades son indispensables para la buena salud jurídico-electoral del país.	Pedro Salazar Ugarte, “Las omisiones del Senado de la República”.

FUENTE: Elaboración propia con información propia y del proyecto de reforma.³

³ Cámara de Diputados, “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”, *Gaceta Parlamentaria*, LXV Legislatura,

Notas:

- * Este artículo se prevé reformar, pero no en la Iniciativa de reforma en materia electoral, sino en la iniciativa de reforma al Poder Judicial.
- ** El autor hace una reflexión relacionada con la actual y posible versión del referido artículo sin limitarse a lo contenido en la propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024.

III. A MANERA DE CIERRE

El conjunto de textos aquí propuestos son apenas un primer esbozo de lo que implicaría la nueva reforma electoral. Consideramos que una discusión amplia, incluyente y democrática abonaría a mejorar el sistema democrático mexicano. Lo contrario significaría arriesgar, principalmente, la viabilidad técnica de las instituciones administrativas y jurisdiccionales a nivel estatal y federal. A pesar de ello, consideramos que una nueva reforma debería resolver temas relacionados con la justicia electoral, la sobrerrepresentación en las cámaras, las acciones afirmativas y la intromisión de servidores públicos en las contiendas electorales.