



El plan B de la reforma electoral en México y su defensa jurídica



Arturo Espinosa Silis

Abogado y consultor en temas electorales y constitucionales. Socio de la consultoría *Strategia Electoral*. Director del Think Tank *Laboratorio Electoral*. Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, Maestro en Derecho por la UNAM. Especialista en Derecho Electoral y Justicia Electoral. Argumentación Jurídica en FLACSO y Análisis político en el CIDE.



Rodrigo Escobar Garduño

Especialista en derecho electoral; socio fundador del despacho *Escobar Garduño & Asociados*; ex secretario instructor del Tribunal Electoral del PJF.

Como desde 1977 (salvo la presidencia de Vicente Fox), este sexenio no estuvo exento de una reforma electoral, apenas a finales de 2022, a toda prisa, atropellando el proceso legislativo, se realizaron modificaciones a las leyes secundarias en materia electoral; no obstante, a diferencia de procesos anteriores estas han tenido ciertas particularidades que vale la pena comentar.

El 30 de abril de 2022 el Presidente de México envió al Congreso una propuesta de reforma constitucional que buscaba cambios radicales en el modelo electoral, entre ellos: suprimir al Instituto Nacional Electoral y dar paso a un Instituto Nacional de Elecciones y Consultas; remover a los actuales consejeros(as) y magistrados(as) electorales y elegir, mediante voto popular, a las y los nuevos integrantes de las autoridades electorales – administrativas y jurisdiccionales, que la elección de diputados y senadores fuera solo mediante la representación proporcional,

trasladar el control del registro federal de electorales al gobierno, reducir el número de legisladores y legisladoras en el Congreso de la Unión, así como en los congresos locales e incluso de las regidurías en los ayuntamientos y municipios.

Estos cambios -entre otros muchos que se planteaban en la reforma- representaba un no solo un cambio de reglas en el sistema electoral, sino que, en realidad se trataba de una reforma al modelo político en su conjunto, incluso varios de ellos resultaban contrarios a los pilares bajo los cuales se había venido construyendo el sistema electoral mexicano durante los últimos años.

Otra particularidad, es que, a diferencia de otras reformas, que fueron objeto de una amplia discusión y acuerdo entre las distintas fuerzas políticas y el gobierno en turno, esta reforma se propuso desde el gobierno, es decir, quienes resultaron beneficia-

dos por las reglas electorales hasta entonces vigentes buscan modificarlas de manera radical, algo que nunca había pasado, en la mayoría de los casos las reformas se hacían para atender los reclamos y quejas de la oposición.¹

La propuesta de reforma constitucional tuvo un impacto importante, no solo en la clase política y en el sector especializado, sino también en la ciudadanía en general. El 13 de noviembre la sociedad civil organizó una manifestación multitudinaria para demostrar su inconformidad con la reforma planteada desde el gobierno, de manera particular con la intención de suprimir a la autoridad electoral, el INE.

Esta expresión ciudadana dispuso cualquier intención de apoyo a la reforma por parte de la oposición. Fue finalmente en diciembre, siete meses después de que se propuso, que el proyecto de reforma constitucional se sometiera a discusión y votación en el Pleno de la Cámara de Diputados, sin embargo, son los votos de la oposición o, por lo menos, de una parte de ella, la coalición gobernante no tuvo los votos suficientes para aprobar la alteración del texto constitucional.

Sabiendo que era muy probable que perdieran la votación para una reforma constitucional, el gobierno, en voz del presidente desde una de sus conferencias de prensa matutinas, había anunciado lo que llamó el plan B, es decir, una propuesta de reforma, ya no constitucional, sino a la legislación ordinaria en materia electoral que no requería del apoyo de la oposición para tener éxito.

Una vez votada en contra la reforma constitucional, el gobierno hizo llegar, de manera inmediata el llamado Plan B, el cual se procesó de manera inmediata en el Congreso, salvo cambios mínimos que los partidos aliados al gobierno exigieron, su aprobación fue prácticamente sin modificaciones.

El Plan B de la reforma electoral tiene el mismo objetivo que la propuesta de reforma constitucional, acotar la autonomía de la autoridad electoral y minar su capacidad para desplegar sus funciones y atribuciones con el objetivo de lograr elecciones de calidad.

Las leyes reformas fueron las siguientes:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley General de Comunicación Social
- Ley General de Responsabilidades Administrativas

Para efectos prácticos explicaremos el contenido de esta reforma dividiéndolo en 5 grandes temas.

1. Derechos políticos y electorales de la ciudadanía.

- Garantizar la representatividad de grupos vulnerables con acciones afirmativas: los partidos políticos deberán cumplir con cuotas de representación en la postulación de candidaturas a diputados y senadores por ambos principios. Para las diputaciones los partidos deberán incluir al menos 5% de fórmulas de personas pertenecientes a una comunidad indígena, afroamericanas, de la diversidad sexual, con discapacidad o residentes en el extranjero
- Regular el voto de las personas en prisión preventiva oficiosa en los centros penitenciarios en los que existan

¹ En la reforma electoral de 1996 -el 17 de enero de 1995- se firmaron los Compromisos para un acuerdo político nacional, entre el PAN, PRI, PRD y PT, y Ernesto Zedillo como testigo de honor. Estos tenían por objeto "...consolidar la reforma democrática de México...". Fue, solo después de un arduo y complejo proceso de negociación que, el 25 de julio de 1996, Ernesto Zedillo firmó la iniciativa, con la cual estaban de acuerdo el PRI, PAN PRD y PT.

condiciones para ello.

- Facilitar el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero mediante el uso del internet y permitir su ejercicio con la presentación de pasaporte o matrícula consular.
- El 50% de las candidaturas a las gubernaturas deben corresponder a cada género, para ello deben considerar el ciclo completo de renovación de los 32 titulares de los Ejecutivos locales.

2. Autoridades electorales y autonomía presupuestal. Una reestructura profunda a las autoridades electorales, nacionales y subnacionales (locales). Particularmente se centra en las administrativas. También se establece como principio fundamental en temas presupuestales la austeridad y eficiencia.

3. Organización electoral. Se modificaron los tiempos electorales, particularmente se atrasó casi tres meses el inicio de los procesos electorales federales, por lo que las autoridades tendrán menos tiempo para la realización de las actividades propias de la organización de las elecciones. Ahora el cómputo de los votos se realizará el mismo día de la elección, antes comenzaban el miércoles siguiente, y se eliminó el programa de resultados preliminares. La estructura de las autoridades electorales encargada de organizar los comicios no solo se redujo sino que además pasó de ser permanente a temporal.

4. Reglas particulares. La negociación de la reforma hizo necesario hacer concesiones a los partidos aliados al gobierno (Partido Verde y Partido del Trabajo), las cuales flexibilizan las reglas para evitar que los partidos pequeños, que tienen una baja votación, pierdan su registro, además de ampliar sus privilegios y su representación en los órganos de elección popular. También se aprobaron reglas favorables a la reelección legislativa y a la posibilidad de contar con candidaturas comunes para algunas elecciones, cuestiones que en su momento se habían estimado inconstitucionales.

5. Justicia Electoral. El sistema de justicia electoral cambio por completo, se reformó totalmente el sistema de medios de impugnación y se restringió la facultad de interpretación de las autoridades electorales.

La reforma aprobada por una mayoría en la Cámara de Diputados y Senadores resulta poco afortunada, en principio porque estamos a menos de un año de que inicien los procesos electorales de 2024, en los que se renovarán la presidencia de la República, la totalidad de la Cámara de Diputados y de Senadores, 9 de las 32 gubernaturas, los congresos locales en 30 entidades federativas y ayuntamientos en igual número de estados.

Los cambios aprobados en el plan B de la reforma electoral tocan de manera importante el sistema electoral mexicano, si bien no lo desmantelan como se planteaba en la propuesta de reforma constitucional, sí se retrocede en temas como la equidad y certeza que durante años se buscó construir para lograr elecciones de calidad, además de que reducen la capacidad operativa de las autoridades electorales ya que eliminan a 4 de cada 5 integrantes del servicio profesional electoral nacional y disminuyen a su mínima expresión a las áreas ejecutivas, que son las encargadas de toda la organización de las elecciones.

Esta será la primera reforma electoral de amplio alcance que se implementará por primera vez en una elección presidencial y no en las intermedias, como había ocurrido en las 8 reformas electorales anteriores. Además de que los vicios constitucionales que acarrea son evidentes.

En este sentido ahora vendrá una etapa de judicialización de la reforma electoral, sin duda veremos como partidos políticos,

autoridades electorales, servidores y servidoras públicas pertenecientes a las autoridades electorales, entre otros buscarán agotar los recursos jurídicos a su alcance para controvertir el contenido de estas nuevas reglas electorales.

¿Cuáles son las vías jurídicas que se tienen?

Sin duda hay varias alternativas jurídicas para cuestionar y atacar la reforma electoral, las cuales estamos seguros que serán agotadas por las y los diferentes actores que inciden en los temas electorales.

- La opción más clara es la acción de inconstitucionalidad, a la cual seguramente acudirán partidos políticos y las minorías legislativas de las cámaras de diputados y senadores, -quienes están legitimados para interponerla-² y aunque también lo están la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Consejería Jurídica de la presidencia estas por ser totalmente afines al gobierno vemos difíciles que intenten una acción de este tipo. La acción de inconstitucionalidad implica un ejercicio de control de constitucionalidad abstracto, la competencia para conocer de la misma recae en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Un

² Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...
 II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

...
 f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

dato importante, es que para que se declaré la invalidez de la norma -con efectos generales- se requiere el voto de al menos 8 ministros.

- El Instituto Nacional Electoral buscará acudir a defender su autonomía y la calidad de las elecciones a través de la controversia constitucional; sin embargo, a través de este medio de control constitucional solo se pueden hacer valer aquellas cuestiones que afecten las atribuciones, competencias o facultades del órgano, es decir, no es un medio de análisis integral de los vicios que pueda contener la reforma.
- El amparo es la vía que tienen, en principio, las y los servidores públicos que laboran en las autoridades electorales para defender sus derechos ante una reforma electoral que sin duda les impacta y les genera agravios. A través del amparo pueden buscar que los juzgados en todo el país logren la suspensión de los efectos de la reforma para que no entre en vigor y que posteriormente se declare su inconstitucionalidad. En este punto, se va a requerir mucha sensibilidad por parte de los jueces federales, y no caigan en la tentación de la salida fácil de considerar el tema de los funcionarios del servicio profesional un tema electoral, para desechar los amparos, es un tema de protección de derechos humanos y de subsistencia del orden constitucional.
- Una vez que se den los actos concretos de aplicación de la reforma electoral se podrán agotar los medios de impugnación en materia electoral, tanto juicios electorales, como laborales, en estos casos será el Tribunal Electoral quien conozca y en su caso pueda declarar la inconstitucionalidad e inaplique en casos concretos la norma.

Todo esto deja ver que el proceso de reforma electoral que desde el 30 de abril de 2022 inició el presidente al enviar su iniciativa de reforma constitucional aún no concluye e incluso es posible que todavía le queden algunos meses para que se defina el destino de la misma.

