

Contexto de la reforma electoral de 2023

Antecedentes políticos y legislativos

La reforma electoral de 2023, conocida coloquialmente como Plan B,² representa uno de los cambios más significativos que se pretendió realizar al sistema electoral mexicano desde la transición democrática. Sus orígenes pueden rastrearse en la campaña presidencial de 2018, cuando el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador planteó la necesidad de una transformación profunda de las instituciones electorales como parte de su proyecto político.

El primer intento formal de reforma se materializó el 28 de abril de 2022, cuando el Ejecutivo federal presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral. Esa propuesta, llamada Plan A, buscaba modificar sustancialmente la estructura y el funcionamiento del INE e incluía la reducción del número de consejerías y la elección de sus integrantes mediante el voto popular (Martín y Salazar, 2023).

Sin embargo, el 6 de diciembre de 2022, esta iniciativa de reforma constitucional no alcanzó la mayoría calificada requerida en la Cámara de Diputados, al obtener únicamente 269 votos a favor (de Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México) frente a 225 en contra (del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano). Ante tal escenario, el mismo día se presentaron dos iniciativas

² El Plan B hace referencia a un paquete de reformas a la legislación secundaria en materia electoral, promovido por el Ejecutivo federal en 2023, que modificó de manera significativa la estructura y operación del Instituto Nacional Electoral y de otros organismos relacionados con la organización de los procesos electorales.

de reforma a la legislación secundaria, que conformarían el denominado Plan B (Puente, 2023).

La tramitación legislativa del Plan B estuvo marcada por la premura y la controversia, lo que evidenció “debilidades normativas y la ausencia de los mejores estándares de deliberación parlamentaria” (Puente, 2023, p. 18). Las iniciativas fueron presentadas, discutidas y aprobadas en la Cámara de Diputados en menos de 24 horas y prescindieron del trabajo en comisiones y del análisis técnico detallado. Este procedimiento *fast track* generó fuertes críticas por parte de la oposición y de los especialistas, quienes argumentaron violaciones al proceso legislativo (Hernández, 2023).

El paquete de reformas fue posteriormente discutido y aprobado en el Senado de la República, entre el 13 y el 15 de diciembre de 2022. Durante este proceso, un grupo de senadores y algunos integrantes del partido mayoritario presentaron un documento en el que denunciaban irregularidades en el proceso legislativo en la Cámara de origen, particularmente relacionadas con cambios no informados al pleno en el texto de las iniciativas (Puente, 2023).

Después de su aprobación en el Congreso, el primer conjunto de reformas fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 27 de diciembre de 2022, mientras que el segundo paquete quedó pendiente de resolución definitiva en el Senado para el periodo ordinario de sesiones de 2023.

Este proceso de reforma electoral se enmarcó en un contexto más amplio de transformación institucional impulsado por el gobierno federal. Como señalan Sergio López Ayllón, Saúl López Noriega y Javier Martín Reyes (2020), se observa un patrón consistente en el cual, ante la imposibilidad de alcanzar mayorías calificadas para implementar reformas constitucionales, se optó por modificaciones a la legislación secundaria que generan tensiones con el marco constitucional vigente.

La propuesta de esta reforma electoral también debe entenderse en el contexto de una relación tensa entre el Ejecutivo federal y las autoridades electorales. Desde el inicio de su administración, el entonces presidente López Obrador sostuvo una crítica constante hacia el INE, en la que cuestionaba sus costos operativos, estructura organizacional y actuación en los procesos electorales previos, con lo que construyó

una narrativa que buscaba justificar una reforma profunda al sistema comicial mexicano.

Un elemento importante en el contexto de adopción de la reforma fue la movilización ciudadana en defensa de las instituciones electorales. El 13 de noviembre de 2022, se realizaron manifestaciones masivas en diversas ciudades del país con el lema “El INE no se toca”, las cuales evidenciaron la existencia de un sector de la sociedad opuesto a la modificación sustancial del sistema electoral (Sánchez, 2023).

La reforma electoral de 2023 representa un punto de inflexión en la evolución del sistema electoral mexicano. A diferencia de reformas anteriores, que se caracterizaron por la búsqueda de consensos y la participación de diversas fuerzas políticas, el Plan B marcó una ruptura con esta tradición al ser impulsado exclusivamente por la coalición gobernante. Como señala María Marván Laborde, esta reforma no solo modifica aspectos técnicos y operativos, sino que “representa el fin de la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral” (2023, p. 47).

La impugnación del Plan B de reforma electoral ante la SCJN fue clave para frenar esta propuesta que pretendía debilitar los pilares fundamentales del sistema electoral mexicano. Tanto los partidos políticos como el INE y las minorías parlamentarias presentaron acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en las que argumentaron violaciones al proceso legislativo y la inconstitucionalidad de diversas normas del Plan B (Martín y Salazar, 2023).

En un primer momento, el ministro Javier Laynez Potisek concedió la suspensión total de la segunda parte del Plan B en respuesta a la controversia constitucional promovida por el INE. Sus argumentos fueron que la prohibición legal de suspender normas generales no aplicaba en este caso, ya que algunas disposiciones impugnadas eran en realidad leyes privativas, y que la aplicación del decreto podría vulnerar los derechos humanos de manera irreparable. Esta suspensión fue clave para dar tiempo a la SCJN de analizar el fondo del asunto (Incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, 2023).

Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, el pleno de la SCJN invalidó en su totalidad el decreto del Plan B por violaciones graves al proceso legislativo, como la falta de

motivación en la dispensa de trámites, la omisión de publicar oportunamente la iniciativa, la modificación indebida de artículos aprobados, entre otras. La Corte enfatizó que los votos mayoritarios no están por encima de la carga argumentativa, con lo que recuperaron vigencia las disposiciones legales previas para el Plan B (Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, 2023).

En paralelo a las impugnaciones manifestadas ante la Suprema Corte, una diversidad de actores ha presentado recursos ante el TEPJF, entre los que se incluye el juicio electoral que se analiza en este trabajo.

Contenido general de la reforma

La reforma electoral de 2023 pretendía introducir modificaciones sustanciales a diversos ordenamientos jurídicos que regulan el sistema electoral mexicano. En específico, el paquete de reformas modifica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, además de expedir una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGMIME).

Entre los cambios más profundos estaba la transformación radical de la estructura organizacional del INE, en particular, la eliminación de la Junta General Ejecutiva —órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía— a fin de sustituirla por una Comisión de Administración integrada por cinco consejerías electorales. Este cambio implicaba eliminar la división entre los órganos ejecutivos y la dirección que había caracterizado al Instituto (Salmorán, 2023).

Otro elemento central era el desmantelamiento de la estructura territorial del INE. La reforma reducía dramáticamente el número de juntas distritales ejecutivas, que pasarían de ser órganos permanentes con cinco integrantes a oficinas auxiliares de carácter temporal con un solo vocal operativo. Como advierte Ciro Murayama (2023), esto implicaba que en las zonas metropolitanas, como el Valle de México, donde han operado 52 juntas distritales, podría haberse establecido una sola oficina auxiliar para atender a más de 16 millones de electores.

Además, la reforma contemplaba una reducción de 84.6 % de las plazas que conforman actualmente la estructura del Servicio Profesional Electoral Nacional, lo que representó un golpe directo a la profesionalización que había caracterizado a la función comicial desde 1990 (Hernández, 2023).

La reforma también modificaba sustancialmente los procedimientos para la integración de las mesas directivas de casilla al reducir los porcentajes de la ciudadanía a capacitar y alterar los criterios de selección. Estos cambios vulneraban los principios de certeza y no discriminación, ya que introducían criterios poco claros y potencialmente arbitrarios en la selección del funcionariado de casilla (Martín y Marván, 2023).

En el ámbito de la comunicación política, la reforma redefinía el concepto de propaganda gubernamental y lo limitaba a “las campañas contratadas con recursos públicos” (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, artículo 209, numeral 1, 2023). Esta modificación podría ser una permisividad hacia la difusión de los mensajes gubernamentales durante los periodos de campaña en algunos medios no contratados de forma directa.

28

La reforma limitaba la estructura de los organismos públicos locales electorales (OPLE), de modo que se restringía su capacidad operativa al establecer que solo podrían contar con dos áreas ejecutivas y prohibirles tener una estructura distrital o municipal permanente.

De la misma manera, modificaba los aspectos relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el régimen sancionador electoral y los procedimientos para la resolución de controversias. Como señala Diana García Ángeles, estos cambios “resultan benevolentes con las ilegalidades” (2023, p. 182) al flexibilizar los mecanismos de control y sanción.

En conjunto, la reforma representaba una transformación profunda del sistema electoral mexicano, la cual, como sostiene Mariano Sánchez Talanquer (2023), podría conducir al país hacia un “autoritarismo competitivo” caracterizado por el debilitamiento de las garantías institucionales que hacen posible la celebración de elecciones libres y auténticas.

Artículo decimoséptimo transitorio.

Naturaleza y alcances

El artículo decimoséptimo transitorio³ de la reforma electoral de 2023 constituye una de las disposiciones más controversiales del denominado Plan B. Su texto establecía lo siguiente:

Dada la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación. De inmediato, el Consejo General nombrará de entre sus directores ejecutivos, a un encargado de despacho. En la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023, designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, 2023)

El alcance inmediato de dicha disposición es la destitución del entonces secretario ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina, quien había sido designado por el Consejo General del INE y ratificado en 2017 para un segundo periodo. Como apunta Marván (2023), esta remoción directa por la vía legislativa representó una invasión a las facultades constitucionales del INE, dado que la designación y remoción de la titularidad de la Secretaría Ejecutiva corresponde exclusivamente al Consejo General del Instituto.

La disposición establecía un mecanismo de sustitución en dos etapas: primero, la designación inmediata de una persona encargada de despacho, seleccionada entre los directores ejecutivos del INE y, posteriormente, el nombramiento de una persona titular definitiva en mayo de 2023. Este procedimiento alteraba el esquema de nombramientos previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³ Los artículos transitorios son disposiciones de carácter temporal que se incluyen en las reformas legislativas para regular los aspectos específicos de la transición entre el marco normativo anterior y el nuevo. En este caso, el artículo decimoséptimo establecía medidas en torno a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

(CPEUM), el cual requiere una mayoría calificada del Consejo General y la propuesta de su presidencia (Salmorán, 2023).

Un aspecto importante del artículo transitorio es su pretensión de justificar la remoción con base en la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, como argumenta Marco Antonio Zavala (2023), esta justificación era insuficiente desde una perspectiva constitucional, pues los cambios en las atribuciones no transforman la naturaleza del cargo ni los requisitos para su ejercicio, que permanecieron inalterados en la reforma.

El artículo transitorio presentaba características que lo configuran como una ley privativa, prohibida expresamente por el artículo 13 constitucional, pues se trataba de una norma dirigida a una persona específica, agotada en su aplicación y carente de los atributos de generalidad y permanencia que deben caracterizar a toda disposición legislativa (Martín y Marván, 2023). Como señala Zavala (2023), este era un caso de nomomaquia, es decir, un ejercicio faccioso de los procedimientos estatales de creación normativa para fines estrictamente partidistas. Esta caracterización se sustenta en que el artículo transitorio constituye una norma que no cumple con los requisitos fundamentales de generalidad y abstracción que deben caracterizar a toda ley en un Estado constitucional de derecho.

Además, el transitorio generaba una afectación directa a la garantía institucional de la autonomía del INE, al permitir que el Poder Legislativo interviniera en las decisiones que constitucionalmente corresponden, de manera exclusiva, al ámbito interno del Instituto. Esta intromisión contradecía el diseño constitucional que busca salvaguardar la independencia de los órganos constitucionales autónomos frente a los poderes tradicionales del Estado (Hernández, 2023).

De esa manera, el artículo transitorio no solo impactaba en la situación jurídica particular del entonces secretario ejecutivo, sino que establecía un precedente problemático respecto a la posibilidad de que el legislador ordinario interviniera en la integración de los órganos constitucionales autónomos mediante disposiciones transitorias y comprometiera así seriamente la independencia y profesionalización de la autoridad electoral (Sánchez, 2023).

Impacto en la autonomía del Instituto Nacional Electoral

La aprobación del artículo decimoséptimo transitorio y las reformas que lo acompañan representaron un desafío para la autonomía constitucional del INE. Este impacto puede analizarse desde diversas dimensiones que, en conjunto, evidencian una afectación sustancial al diseño institucional que ha caracterizado al sistema electoral mexicano desde la reforma de 1996.

En primer lugar, la reforma afectaba la autonomía organizativa del Instituto. Como señala Marván (2023), la intervención directa del legislador en la remoción del secretario ejecutivo socavaba la facultad constitucional del Consejo General para designar y remover al funcionariado ejecutivo, con lo que se comprometía la capacidad del INE para determinar su estructura interna y gestionar sus recursos humanos de manera independiente.

En segundo lugar, la reforma reducía la autonomía técnica y operativa. Al eliminar la Junta General Ejecutiva y modificar sustancialmente las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva, se alteraban los mecanismos internos de la toma de decisiones y de la coordinación que habían permitido al INE mantener su carácter técnico y profesional. Como argumenta María Guadalupe Salmorán Villar (2023), la nueva estructura propuesta diluía la separación entre las funciones directivas y ejecutivas al concentrar las decisiones técnico-operativas en los órganos de naturaleza política.

En tercer lugar, la autonomía funcional del INE también se veía comprometida por las disposiciones que otorgan nuevas facultades al Órgano Interno de Control (OIC). Como señala Marván, “[a]l darle al OIC funciones de administración y no sólo de fiscalización podemos considerar que esto es una forma de intervención del Poder Legislativo que trasciende el nombramiento del Contralor General” (2023, p. 51).

En cuarto lugar, la reforma establecía restricciones significativas en el ámbito de la autonomía presupuestal. El artículo noveno transitorio prohibía expresamente la asignación de recursos adicionales para implementar los cambios ordenados por la propia reforma, con lo cual se comprometía la capacidad operativa del INE. Según Javier Martín Reyes y Pedro Salazar Ugarte (2023), esta disposición constituía una indebida

interferencia en el ámbito competencial de la Cámara de Diputados y afectaba la autonomía financiera del INE.

Finalmente, en quinto lugar, era particularmente preocupante el impacto de los cambios en la independencia decisoria del Instituto. La reforma establecía limitaciones a la facultad del INE para emitir criterios, lineamientos o acuerdos que modificasen las reglas del proceso electoral una vez iniciado, con lo que se restringía su capacidad para responder a situaciones imprevistas o necesidades operativas específicas. Esta restricción podría haber afectado la capacidad del Instituto para garantizar la integridad de los procesos electorales (Sánchez, 2023).

El debilitamiento de la autonomía del INE tendría implicaciones más allá del ámbito puramente institucional. Como argumenta Flavia Freidenberg (2023), estos cambios podrían traducirse en una pérdida de la calidad democrática, en especial en lo relativo a la equidad en la contienda electoral y la certeza en los resultados. La experiencia comparada en América Latina sugiere que el debilitamiento de la autonomía de los órganos electorales suele ser un paso previo hacia procesos de erosión democrática más amplios.

Además, el precedente que establecía la reforma respecto a la posibilidad de intervenir en la integración y el funcionamiento de los OCA mediante la legislación secundaria representaba un riesgo para el sistema de contrapesos institucionales en su conjunto, pues este tipo de intervenciones podría extenderse a otros órganos autónomos, con lo que se comprometía el diseño constitucional que busca garantizar espacios de decisión independientes del poder político (Hernández, 2023).

En síntesis, el impacto de la reforma en la autonomía del INE tenía que entenderse como parte de una transformación más amplia del sistema electoral mexicano. Los cambios introducidos no solo afectaban los aspectos operativos o administrativos, sino que cuestionaban los principios fundamentales del diseño institucional que habían permitido la celebración de elecciones libres y auténticas en México.