

RIESGOS E IMPLICACIONES DE LA REFORMA ELECTORAL

Reporte Especial

La Cámara de Diputados aprobó dos iniciativas del presidente en materia político-electoral que reforman más de 450 artículos en cinco leyes: General de Instituciones y Procedimientos Electorales; General de Partidos Políticos; General de Comunicación; General de Responsabilidades administrativas, y Orgánica del Poder Judicial de la Federación y expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (abrogando la vigente).

Riesgos

- **Se merma la capacidad operativa del INE para organizar elecciones con certeza y calidad:** se proponen modificaciones en tres niveles: a) oficinas centrales fusionando 17 áreas en 12 (uniendo algunas divergentes como la jurídica con la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Dirección de Administración con la del Servicio Profesional Electoral); b) compactar las 32 juntas locales al desaparecer al vocal secretario y al vocal de organización; y c) al desaparecer las 300 juntas distritales (la base territorial para organizar elecciones) y sustituirlas por una vocalía operativa. Si bien es cierto hay margen de reducción burocrática del INE, la magnitud del mandato de la reforma es excesivo y se debe realizar antes del 1° de agosto de 2023. La reducción implica —en los hechos— el desmantelamiento del servicio de carrera del INE (el servicio profesional electoral) e implicaría despedir al 85% de sus poco más de 2,500 miembros. La eficacia del Instituto para integrar e instalar más de 160 mil casillas durante las elecciones federales se vería afectado.
- **Se debilita la figura del consejero presidente:** se desaparece la Junta General Ejecutiva que es el brazo operativo del INE y a través del cual el consejero presidente garantiza la ejecución del mandato del Consejo General. En su lugar se crea una Comisión de Administración, integrada por cinco consejeros (uno de ellos el consejero presidente), los directores ejecutivos, así como representantes de los partidos políticos. Ello politizará la implementación de los acuerdos del Consejo General y les dará a los consejeros electorales un papel ejecutivo deformando su papel de supervisión.
- **Se restringe la capacidad sancionatoria y regulatoria de las autoridades electorales:** pierden atribuciones sustantivas, regulatorias, de fiscalización así como para señalar y sancionar faltas electorales en contra de partidos políticos y/o candidatos pues todo deberá interpretarse conforme “a estricto derecho”. La falta de sanciones generará impunidad y elecciones sin piso parejo.
- **Se debilita la autonomía presupuestaria del INE:** propone que todos los recursos del Instituto estén expresamente etiquetados en el PEF, con lo cual se pierde capacidad

operativa e independencia frente al Congreso. Asimismo, se mandata que se liquiden y reintegren los fondos provenientes de dos fideicomisos constituidos para pagar las pensiones de sus jubilados, así como para el mantenimiento y actualización de los módulos de atención ciudadana.

- **Se expande la capacidad propagandística de servidores públicos:** en primer lugar, se elimina la restricción temporal y geográfica para que los servidores públicos rindan sus informes de gobierno (hoy solo lo pueden hacer una vez al año y en la demarcación geográfica que les corresponde) y, en segundo, se modifica la definición de "propaganda gubernamental" para atarla a ejercicio presupuestario (lo que se paga es propaganda y lo que no se paga no lo es) y por lo tanto las declaraciones de todos los servidores públicos, incluidas las del presidente, pueden hacerse durante las campañas.
- **Premio a los aliados:** para que la reforma fuera aprobada, de último minuto se incluyeron peticiones del PT y PVEM para: a) transferir votos entre partidos políticos que presentan candidatos comunes mediante un convenio lo que significaría que en 2024 garantizarían su registro porque Morena les asignará el porcentaje de votación necesario; b) los partidos podrían guardar dinero no gastado en el ejercicio, en vez de devolverlo a la Tesofe; y c) se flexibilizan las causales de pérdida del registro de los partidos políticos. Aunque el coordinador de los diputados de Morena avaló estos cambios el martes por la noche, ahora López Obrador acusa que hubo "duendes" que metieron mano y el propio Ignacio Mier dice que fue una "equivocación".
- **Lo positivo:** busca acelerar el proceso para que las personas privadas de la libertad puedan votar –ya hay una sentencia del TEPJF al respecto–, así como incluir a grupos vulnerables (adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas) a través de acciones afirmativas. También pretende facilitar el voto de mexicanos en el extranjero, mediante el uso del internet con pasaporte o matrícula consular, aunque este último puede implicar prácticas fraudulentas.

Vicios del procedimiento

- **El proceso:** la presentación, "discusión" y aprobación de la reforma con todos los trámites legislativos dispensados no violó de manera literal el proceso que marca la ley, pero fue la muestra de un procedimiento acelerado –es notoria la falta de técnica legislativa en el texto y las inconsistencias entre artículos–, con la premura de los diputados federales que votaron sin siquiera conocer los cerca de 450 artículos modificados.
- **Cambios sin consenso y análisis:** se trata de la primera reforma en materia político-electoral desde 1977 que se aprueba sin el acuerdo de todas las fuerzas políticas, sin un diagnóstico previo concienzudo de los cambios propuestos y por consiguiente sin el debido análisis que una reforma de gran calado necesita.

¿Qué sigue?

- **Discusión en el Senado:** el secretario de Gobernación delineó la ruta: a) el lunes por la mañana las Comisiones Unidas en el Senado discutirán y votarán la minuta; b) el martes por la mañana, se le daría primera lectura en el Pleno; c) a más tardar el miércoles por la tarde, se aprobaría y regresaría a la Cámara de Diputados para que los cambios del Senado se voten y aprueben. Cabe recordar que el jueves 15 de diciembre termina el periodo ordinario por lo que los cambios deben llevarse a cabo antes de esa fecha, de lo contrario, la aprobación se aplazaría hasta febrero de 2023. Los cambios que planteó el secretario de Gobernación son tres: i. registro de partidos políticos; ii. uso del presupuesto de los partidos políticos; y iii. candidaturas comunes, así como transferencia de votos.
- **Judicialización:** una vez que la reforma se apruebe, una minoría de legisladores (en cualquiera de las dos Cámaras) o partidos políticos podrían interponer una Acción de Inconstitucionalidad ante la SCJN por contravenir los principios de equidad y neutralidad electoral previstos en la Constitución (arts. 41 y 134), por atentar contra la autonomía de la autoridad electoral y por vicios al procedimiento. Cabe mencionar que la materia electoral se resuelve de manera prioritaria por lo que sus plazos para resolver son más cortos. También cabrían algunos recursos ante el TEPJF contra actos concretos de aplicación de la reforma. No obstante, la incertidumbre jurídica prevalecerá en tanto se resuelven.

Implicaciones políticas

- **Se acrecenta el riesgo de conflictividad hacia 2024:** se espera que el gobierno asuma una postura de abierto proselitismo para garantizar el triunfo de sus candidatos, lo cual se facilita con un INE debilitado, con menores recursos y con leyes permisivas.
- **Estrés político y organizacional para el INE:** en medio de la renovación de cuatro consejeros, el Instituto deberá iniciar un proceso de reorganización interna que por definición será conflictivo (p. ej., juicios laborales), la organización de la elección de Edomex y Coahuila y los preparativos del proceso electoral de 2024.
- **¿La ruptura con Monreal?:** el coordinador de Morena declaró que buscará llevar a cabo un estudio “racional, inteligente y objetivo” de la Minuta. Esto podría aumentar —posiblemente— la tensión al interior del Grupo Parlamentario entre los “duros” y legisladores afines a él, para votarse lo más rápido posible. Esta tensión, aunada a las fricciones con distintos actores del oficialismo, podrían llevar al Senador a dejar las filas de su partido actual.

Contacto: paulina.creuhervas@integralia.com.mx

Anexo

| INE | Estructura actual | Estructura propuesta |
|------------------------|---|--|
| Órganos Centrales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo General 2. Presidencia del Consejo General. 3. Junta General Ejecutiva, y 4. Secretaría Ejecutiva. 5. Órgano Interno de Control | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo General 2. Presidencia del Consejo General. 3. Secretaría Ejecutiva como auxiliar del Consejo General 3. Comisión de Administración 4. Siete Comisiones del Consejo General |
| Comisiones | <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación Electoral y Educación Cívica; 2. Organización Electoral; 3. Prerrogativas y Partidos Políticos; 4. Servicio Profesional Electoral Nacional; 5. Registro Federal de Electores; 6. Quejas y Denuncias; 7. Fiscalización, 8. Vinculación con los Organismos Públicos Locales; 9. Igualdad de Género y no Discriminación. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Administración (sustituye a la Junta General Ejecutiva) 2. Organización y Capacitación Electoral; 3. Igualdad de Género y Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad; 4. Partidos Políticos; 5. Registro Federal de Electores; 6. Jurídica y de lo Contencioso Electoral; 7. Fiscalización. |
| Direcciones Ejecutivas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Del Registro Federal de Electores 2. De Prerrogativas y Partidos Políticos 3. De Capacitación Electoral y Educación Cívica 4. Dirección de Organización Electoral 5. Del Servicio Profesional Electoral Nacional 6. Dirección de Administración | <ol style="list-style-type: none"> 1. Del Registro Federal de Electores 2. De Partidos Políticos 3. De Organización y Capacitación Electoral 4. De Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional 5. Jurídica y de lo Contencioso Electoral |
| Unidades Técnicas | <ol style="list-style-type: none"> 1. De lo Contencioso Electoral 2. De Vinculación con los Organismos Públicos Locales | |
| Delegaciones locales | <ol style="list-style-type: none"> 1. Junta local ejecutiva con cinco vocales 2. Juntas distritales ejecutivas; | <ol style="list-style-type: none"> 1. Un órgano local con tres vocales (un ejecutivo y dos operativos) 2. Una Oficina Auxiliar (distrital) a cargo de un solo vocal operativo. |
| | Durante los procesos electorales | |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejos locales y distritales, según sea el caso (cada uno se conforma con un consejero presidente, seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consejos locales y distritales, según sea el caso (cada uno se conforma con un presidente, cuatro consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales). |