

# notasestratégicas

Número: 178, febrero de 2023

## Aspectos del proceso legislativo de la Reforma Electoral (Plan B)

César Alejandro Giles Navarro\*

### Ideas clave

- > El proceso legislativo de la reforma electoral conocida como Plan B aún no ha concluido. Esta reforma se compone de dos paquetes, uno en materia de propaganda gubernamental, el cual fue publicado el 27 de diciembre de 2022. El segundo paquete contempla modificaciones a normas electorales y se encuentra pendiente en el Senado, y se espera que sea aprobado en el marco del inicio del segundo periodo de sesiones del segundo año de la LXV Legislatura.
- > El llamado Plan B será la reforma electoral más impugnada en el Poder Judicial, por la premura con la que fue aprobada por el Congreso, pero también por sus alcances y posibles repercusiones en el diseño institucional para organizar elecciones en el país.
- > Hasta el 1 de febrero pasado, se habían presentado al menos seis recursos contra el Plan B ante el Poder Judicial. Los actores inconformes alegan principalmente violaciones al proceso legislativo y afectaciones a la autonomía del INE.
- > La SCJN deberá resolver a la brevedad sobre la constitucionalidad y validez del Plan B, para preservar la certidumbre del proceso electoral de 2024 y la estabilidad política del país.

### Introducción

El presente documento tiene por objeto detallar el estado que guarda el proceso legislativo de la Reforma Electoral, cuya discusión será retomada por el Senado de la República en el periodo de sesiones que comenzó el 1 de febrero de 2023. Se abordan los antecedentes legislativos de la propuesta, las posturas que se han suscitado en torno a ella, así como los escenarios y litigios que se vislumbran ante su implementación de cara al proceso electoral del 2024.

\*Se agradece la valiosa colaboración y comentarios de la **Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland**, investigadora de la Dirección General de Análisis Legislativo

### 1. Origen del Plan B y su discusión en la Cámara de Diputados

El llamado “Plan B” es una reforma impulsada por el gobierno federal y sus bancadas en el Congreso, luego del rechazo de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral del Ejecutivo que, entre otras cosas, proponía la elección popular de autoridades electorales, la disminución del financiamiento público de partidos políticos y la reducción del número de legisladores.

En la sesión del 6 de diciembre de 2022, en la que fue desechada la iniciativa del Ejecutivo al no alcanzar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario de MORENA presentó una propuesta de reforma electoral a nivel de leyes secundarias conocida como “Plan B”. Este plan estaba conformado por dos iniciativas.

El primer paquete de reformas contemplaba modificaciones a tres ordenamientos vigentes: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cabe señalar que de los 493 artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente se planteaba reformar 214 artículos, es decir, el 43% de la legislación; aunado a los 64 artículos que se adicionarían y 38 que se derogarían; de los 97 artículos de la Ley General de Partidos Políticos se pretenden reformar 42, es decir 43.2% de dicha ley, además de los 15 numerales que se adicionarían y 2 numerales que se derogarían

y de los 233 artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reformarían 6 artículos, es decir, 2.5% de la legislación, más los seis numerales que se adicionarían.

La segunda iniciativa del Plan B proponía diversas modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con el fin de clarificar el alcance y contenido de diversos conceptos asociados a la propaganda gubernamental, así como sancionar el uso indebido de recursos públicos para la promoción personalizada de las y los servidores públicos.

En la presentación del plan, la Dip. Graciela Sánchez Ortiz explicó ante el pleno que con estos cambios se buscaba, en lo concerniente a la vertiente electoral:

- Garantizar el principio de paridad de género en las elecciones de órganos colegiados y unipersonales, respetando el principio de autodeterminación, garantizar el voto de las personas mexicanas en el extranjero mediante el uso del internet y con la presentación del pasaporte o matrícula consular.
- Garantizar el voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva y el de las personas con discapacidad. Garantizar la representación mediante acciones afirmativas de candidaturas a personas jóvenes, indígenas, afromexicanas, de la diversidad sexual, con discapacidad y migrantes.
- Establecer medidas para combatir la entrega de dádivas, bienes o servicios, coerción, condicionamiento del voto de las y los candidatos o partidos durante los procesos electorales.
- Limitar interpretaciones arbitrarias del INE y del Tribunal ajenas a la ley que han limitado la libertad de expresión, los derechos político-electorales y la autodeterminación de los partidos políticos principalmente.
- Proteger los recursos del proceso electoral por lo que las y los legisladores

que pretendan reelegirse deberán separarse de su cargo para evitar el uso de recursos públicos en sus campañas.

- Obligar al INE a liquidar y reintegrar al erario los recursos provenientes de dos fideicomisos constituidos para retener recursos públicos en beneficio de personas funcionarias del Instituto Nacional Electoral.
- Crear un nuevo modelo del Sistema Nacional Electoral con facultades concurrentes del INE como autoridad rectora, que se comparta con los OPLE y los organismos distritales pasan a ser temporales.
- Eliminar la rama administrativa del Servicio Profesional Electoral Nacional, la franquicia telegráfica de los partidos políticos y se unifica el programa de resultados electorales preliminares con el cómputo de la elección.
- Asegurar el cumplimiento del mandato del artículo 127 constitucional para que las percepciones salariales de las personas consejeras magistradas electorales y la totalidad del INE, así como del Tribunal, sean inferiores al salario del presidente de la República.
- Compactar el calendario del proceso electoral para racionalizar recursos fortaleciendo la integración de los órganos electorales con los desconcentrados y los OPLEs y reducir la burocracia, aprovechando al máximo la estructura orgánica y los recursos de organización.
- En materia de justicia, fortalecer el juicio en línea y la publicación de autos del Tribunal.
- Modernizar el sistema de medios de impugnación, creando el procedimiento único de queja para sustanciar y resolver los asuntos relacionados con la fiscalización y la remoción de consejerías de los OPLEs, así como la figura de suplencia de la deficiencia de la queja para todos los medios de impugnación y se deja íntegro el procedimiento especial sancionador.

- Que las sanciones en materia electoral sean aplicables bajo el principio de estricto derecho, es decir, que las autoridades administrativas y jurisdiccionales no puedan condicionar el ejercicio de los derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía, a solicitar requisitos adicionales a los que expresamente determina la Constitución y la ley.
- Eliminar dos salas regionales que no entraron en funciones y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, cuyas atribuciones serían absorbidas por la sección resolutora de la Sala Superior del Tribunal (Cámara de Diputados, 2022).

En materia de propaganda gubernamental, se perseguían los siguientes objetivos:

- Clarificar el alcance y contenido de los conceptos, entre ellos, el de propaganda gubernamental a que se refiere el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Establecer como responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, por el uso indebido de recursos públicos para la promoción personalizada a que se refieren los párrafos séptimo y octavo de dicho artículo.
- Precisar que el objeto de la ley es garantizar el derecho de la ciudadanía a la información sobre la actuación pública, así como promover la rendición de cuentas a través de la propaganda gubernamental, constituida por aquella que los entes públicos contraten en los medios de comunicación masiva.
- Fortalecer el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que los entes públicos deben brindar información sobre los montos destinados a gastos relativos a campañas de comunicación social desglosada por tipo de medio: proveedores, número de contrato y concepto o campaña de manera pública,

completa, oportuna y accesible, así como cumplir en general con lo señalado en la normativa aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública.

- Modificar el régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas, a fin de resguardar el principio de imparcialidad en los procesos electorales y evitar la propaganda personalizada de los servidores públicos (Cámara de Diputados, 2022)

En la presentación de estas iniciativas, la diputada Sánchez Ortiz solicitó que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, se les concediera trámite de urgente resolución, a efecto de ser discutidas y votadas por el pleno en esa misma sesión, lo cual fue aprobado por la mayoría.

Posteriormente, se presentaron cuatro mociones suspensivas por parte del PAN, MC, PRD, PRI, argumentando violaciones al proceso legislativo y solicitando el turno de las iniciativas a comisiones para un análisis más minucioso. Estas mociones fueron rechazadas en votación económica por MORENA, PVEM y PT.

En la discusión del pleno, los grupos parlamentarios fijaron los siguientes posicionamientos:

PARTIDO	POSTURA
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Plan B busca asegurar el control total del INE, desmantelarlo y destruirlo.</li> <li>- Va en contra de los trabajadores del INE.</li> <li>- Es una transgresión a la democracia y un atentado contra la deliberación democrática.</li> <li>- Se pretenden simular actos anticipados de campaña y llamarlos libertad de expresión.</li> </ul>



- No se analizaron las propuestas porque el mismo día que se presentaron se votaron.
- La creación del INE y el TEPFJ han sido avances democráticos que hay que defender.
- Los salarios de los consejeros se pueden modificar. pero se deben fortalecer a las autoridades electorales



- El Plan B va a limpiar al INE para continuar con la Cuarta Transformación.
- Se terminará con los despilfarros y los sueldos exorbitantes.



- La reforma garantiza los derechos de las personas con discapacidad, de los migrantes y de las personas privadas de su libertad.
- Se busca un INE más austero, más justo, sin tantos excesos.



- Las reformas carecen de pertinencia y prudencia se alejan del consenso.
- Se reduce al INE, al mermar su operatividad y capacidad organizativa con la desaparición de áreas estratégicas.
- Se atenta contra la impartición de justicia electoral y se busca la permisividad de conductas que vulneran la equidad en la contienda.
- La reforma es un retroceso electoral.
- Compactar la estructura del INE y los OPLE los debilita.
- Se viola la soberanía del Congreso al convertirlo



en una oficialía de partes.

- Es un intento para restaurar a un partido hegemónico.
- No es más que un burdo intento de sabotaje al proceso electoral del año 2024.
- Se busca es dejar inoperante al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral.
- La reforma será impugnada ante la Corte, el TEPJF e instancias internacionales.

morena

- Las reformas fueron cuidadosamente elaboradas y le ahorrarán al Estado mexicano 3 mil millones de pesos.

Elaboración propia con base en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados

Luego de una discusión de poco más de cinco horas, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por mayoría simple las dos iniciativas y las turnó al Senado de la República para su revisión.

## 2. La discusión en el Senado de la República

En el Senado de la República las minutas fueron recibidas formalmente el 8 de diciembre de 2022 y turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Justicia.

En el proceso de análisis de estas minutas, el Senado de la República perfiló la realización de diversos cambios al conocerse los detalles de las reformas aprobadas por la mayoría de los diputados federales. En primer lugar, destacó el desconocimiento y rechazo del presidente Andrés Manuel López Obrador respecto a la inclusión de la llamada “cláusula de vida eterna de los partidos políticos”, mediante la cual se abría la posibilidad de que los

partidos políticos minoritarios firmaran convenios de coalición en los que se pudiera estipular la transferencia de votos necesarios para mantener su registro. Sobre el particular, en la conferencia mañanera del 8 de diciembre de 2022, a pregunta de un periodista, el titular del Ejecutivo Federal expresó lo siguiente:

No, eso no, eso es una cosa... Si fuese cómo tú lo planteas, es un asunto mínimo. Incluso te diría: si fuese grave, yo mismo plantearía que se quite, ¿sí?, porque nosotros somos verdaderamente demócratas, no somos falsarios... Entonces, esto se aclara. Y si es grave, yo ofrezco enviar otra iniciativa, para decir: eso yo no lo propuse, y se quita (Presidencia de la República, 2022).

Cabe señalar que, en el año 2008, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008, la SCJN invalidó la transferencia de votos al determinar que los convenios de coalición violan la voluntad del electorado, argumentando que no es razonable que se le diera una especie de transfusión a los partidos políticos para mantenerlos con vida (SCJN, 2008).

En medio del debate, el 11 de diciembre de 2022, un grupo de exconsejeras y exconsejeros del IFE/INE enviaron un oficio dirigido al presidente del Senado, en el que manifestaban su preocupación debido a que consideraban que, de aprobarse la reforma “no habría garantías para la celebración de elecciones libres y confiables en el país”.

Posteriormente, en vísperas de la discusión en el Senado, se advirtieron nuevos vicios de inconstitucionalidad de las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados. En particular, el 12 de diciembre, el presidente de la Junta de Coordinación Política, el senador Ricardo Monreal Ávila, elaboró y difundió un documento en el que se señalaban 21 bloques de inconstitucionalidad del Plan B, los cuales a continuación se resumen:

1. El sistema nacional de elecciones formulado contraviene lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.
2. Limitación material y temporal a las facultades del INE y el TEPJF.
3. Obligar al INE a entregar iniciativas al Congreso viola el artículo 71 constitucional.
4. Limitar facultades de los OPLE viola los artículos 41 y 116 constitucionales.
5. Eliminar las 300 juntas distritales viola el artículo 41 constitucional.
6. Eliminar a la Secretaría Ejecutiva, a la Junta General Ejecutiva, a la Oficialía Electoral y a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral viola el artículo 41 constitucional.
7. Crear una Comisión de Administración viola el art. 41 constitucional.
8. Modificar las causas para la pérdida de registro de partidos viola los artículos 41 y 116 constitucionales.
9. Otorgar financiamiento a partidos nacionales que perdieron registro local viola el artículo 116 constitucional.
10. Transferir votos entre partidos viola el artículo 35 constitucional y la jurisprudencia de la Corte.
11. Duplicar el número de afiliados para nuevos partidos viola el derecho de asociación.
12. Cambiar la denominación del Poder Ejecutivo Federal viola el artículo 80 constitucional.
13. La figura de autogobierno indígena viola el artículo 2 constitucional.
14. La paridad en los términos planteados viola el artículo 41 constitucional.
15. La destitución del Secretario Ejecutivo y la confirmación del titular del OIC viola el artículo 41 constitucional y la autonomía del INE.
16. Se violó el procedimiento legislativo al sustituirse de manera ilegal la Gaceta Parlamentario y llevarse a cabo cambios no aprobados por el Pleno.

17. No se precisaba la obligación de solicitar licencia para la reelección legislativa.
18. La definición de “votación válida emitida” es inconstitucional.
19. La eliminación de la Sala Regional Especializada viola el artículo 99 constitucional.
20. Al establecer que el voto de los mexicanos en el extranjero sólo podrá ser por Internet se viola el principio de voto libre, secreto y directo.
21. Las normas previstas en materia de propaganda gubernamental son contrarias al artículo 134 constitucional. Además, la Corte ya invalidó un decreto interpretativo del Congreso que planteaba una redacción en ese mismo sentido (Monreal, 2022).

El presidente de la JUCOPO dio a conocer que el gobierno federal había aceptado la revisión y ajustes en seis de los 21 puntos, además de otras 70 correcciones.

Finalmente, el 14 de diciembre de 2022, un día antes de la clausura del primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXV Legislatura, las comisiones presentaron ante el pleno los dos dictámenes en los que se planteaba avalar con modificaciones las minutas enviadas por la Cámara de Diputados. Cabe señalar que se presentaron tres mociones suspensivas las cuales fueron rechazadas.

En la siguiente tabla, se presentan los posicionamientos de los grupos parlamentarios para cada uno de los dictámenes.

**POSICIONAMIENTOS EN EL SENADO DURANTE LA DISCUSIÓN DEL DICTAMEN CON REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL.**

PARTIDO	POSTURA
	- Es un paquete profundamente inconstitucional que representa una ruptura democrática.



- Abre la puerta a la prostitución y promiscuidad electoral.
- Una reforma de esta magnitud sin el concierto de todas las fuerzas políticas es apostar al conflicto en el 2024.
- Es un golpe a las capacidades de arbitraje
- Es una reforma inconstitucional porque establece un sistema nacional electoral.
- Se abre la puerta a los recursos ilícitos, públicos, sino a la delincuencia organizada y desorganizada.
- Es una reforma antidemocrática, porque atenta contra uno de los pilares del sistema electoral moderno: la profesionalización de sus integrantes.
- Se necesita una transformación de fondo para el INE.
- México es uno de los países con un Sistema Electoral y de Partidos que genera gastos de magnitud impresionante.
- Elimina prebendas de las que goza el INE, como fondos y fideicomisos y altas remuneraciones.
- Se busca eficientar el ejercicio de los recursos para el desempeño del INE.
- Urge la transformación democrática del INE.
- Más del 80 % del pueblo respalda los cambios al INE.
- Se eliminan disposiciones que han sido invalidadas por la SCJN.
- Se promueven acciones afirmativas para lograr la paridad de género.



- El INE no ha llegado a un estado de perfección.
- El INE ha defendido al pensamiento conservador.
- El propósito es dismantelar en su conjunto el sistema electoral enfocando las baterías en el árbitro electoral.
- Tiene como objetivo volver a los tiempos de partido hegemónico.
- Se dañan profundamente las capacidades de la autoridad electoral, dismantelando la estructura distrital del INE, ampliando los márgenes de impunidad de los delincuentes electorales y cooptando los instrumentos del INE



- Se está destruyendo lo que tomó treinta años construir.
- Es una regresión democrática, un atropello a la Constitución que dinamita las instituciones.
- Se dismantela al INE y se cambian las reglas para beneficiar al partido en el poder.



- La inmensa mayoría de los senadores no conocen la reforma.
- Desaparecer las 300 juntas distritales, la secretaría ejecutiva y otras áreas del INE no es una propuesta consistente con la izquierda.
- Se trata de un retroceso histórico.



- EL propósito de la reforma es actualizar las instituciones electorales para avanzar en la mejora de la democracia.
- El INE actúa más parecido a una facción política conservadora, que al de una verdadera

encomienda constitucional de árbitro imparcial.

- El INE ha violado el mandato sobre el tope salarial de los servidores públicos establecido en el artículo 127 constitucional y ha invadido las competencias legislativas del Congreso.
- Se generará un ahorro de más de tres mil 605 millones de pesos del erario público.
- La reforma abona al mejor funcionamiento de nuestra democracia.

Elaboración propia con información del Diario de Debates del Senado

Durante la discusión en el pleno del Senado fueron realizadas 20 modificaciones al dictamen a propuesta de diversos legisladores. Finalmente, este primer dictamen fue aprobado por 69 votos a favor y 53 en contra y devuelto con modificaciones a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

En la discusión del dictamen en materia de propaganda gubernamental, se expusieron los siguientes posicionamientos por parte de los grupos parlamentarios:

**POSICIONAMIENTOS EN EL SENADO DURANTE LA DISCUSIÓN DEL DICTAMEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**

PARTIDO	POSTURA
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se desaparecen las disposiciones que impiden influir electoralmente desde el poder para tener ventajas electorales inequitativas.</li> <li>- Las mañaneras serán fuente de mando en las elecciones del 2024 sin que el INE pueda marcarles falta.</li> </ul>



- Podrán promoverse y utilizarse los programas sociales sin que el INE pueda sancionar.

- Es un retroceso al mismo modelo autoritario que hace uso condicionado del gasto de comunicación social, como forma de manipulación sobre las líneas editoriales de medios de comunicación.

- Se corre el riesgo de que personas físicas y morales reciban recursos públicos por concepto de publicidad.

- Los servidores públicos que se promocionen no podrán ser sancionados.



- Se trata de que haya orden financiero en el manejo de los recursos para medios de comunicación para entes de gobierno y de que no haya despilfarro de recursos económicos en medios de comunicación.



- No se están observando los principios de pluralidad mediática, equidad, no discriminación y rendición de cuentas como directrices para la asignación de gastos de publicidad oficial.

- Se abre la puerta para que un servidor público pueda promover obras o a personas en una contienda electoral.

- No se están atendiendo los criterios jurisprudenciales en la materia.



- Se permitirá que los servidores hagan uso de propaganda gubernamental, así como la intervención de servidores públicos durante los procesos electorales.

- La reforma violenta la competencia, la equidad en la contienda, y el único que se beneficia es el partido en el poder.

Elaboración propia con información del Diario de Debates del Senado

El dictamen en materia de propaganda gubernamental fue aprobado con modificaciones por 63 votos a favor y 48 en contra y turnado a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

En suma, respecto a lo aprobado por la Cámara de Diputados, el Senado aprobó modificaciones a los artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 3, numeral 1, 6, 11, 11 Bis, numeral 1, 12, 15, 87, 272 Bis, 272 Quinquies, 329, 330, 331, 332, 334, 335, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 354, 355, 443 inciso d), 456, 471, 473, 474, 474 Bis y 476. La adición de dos párrafos al numeral 3 del artículo 160 y la adición de un artículo trigésimo transitorio, recorriéndose el actual.

Relativo a la Ley de Partidos Políticos, los artículos 9, numeral 1; 10, numeral 2, inciso b); 12, numeral 1, inciso a), fracción I; el 25, numeral 1; el 25, numeral 1, inciso c); 42, numeral 1 y adición de un numeral 2; el 52, numeral 2; el 60, el 68, adición de un numeral 3 y el 94, numeral 1, inciso d).

Con referencia a la minuta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Cámara de Senadores realizó modificación relativa a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los artículos 165, 169, 173 y 176.

Cabe señalar que la cláusula de “vida eterna a los partidos políticos” se mantuvo en el artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al establecer que: Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un

mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos”.

### 3. Discusión en la Cámara de Diputados del Plan B

Las minutas del Plan B fueron discutidas nuevamente por el pleno de la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, el último día de sesiones del periodo ordinario. En dicha sesión, se aprobó la reserva del Dip. Carlos Alberto Puente Salas del PVEM para eliminar la cláusula de vida eterna. De este modo, el proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue aprobado por 269 votos en pro y 217 en contra. Los aspectos más relevantes de este conjunto de reformas se muestran en la siguiente tabla.

#### ASPECTOS RELEVANTES DEL COMPONENTE ELECTORAL DEL PLAN B

<i>Tema</i>	<i>Aspectos relevantes</i>
<b>PARIDAD DE GÉNERO</b>	1) fortalecer las facultades de los partidos políticos para establecer en sus documentos básicos acciones afirmativas y mecanismos de paridad de género que garanticen la igualdad y no discriminación en la designación de candidaturas; 4) determinar la obligación de partidos políticos y coaliciones para postular en paridad de 50% a

hombres y mujeres para integrar cargos en órganos colegiados y también en las candidaturas uninominales;

#### GRUPOS VULNERABLES (DERECHO A SER VOTADOS Y VOTAR)

2) establecer un criterio y número específico de candidaturas provenientes de grupos vulnerables;

3) garantizar la participación de personas con discapacidad, afroamericanas, jóvenes, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero;

8) facilitar el ejercicio de voto de las personas con discapacidad permanente o en estado de postración en el territorio nacional, previendo, incluso, que el personal del INE se desplace a los domicilios de dichas personas para poner al alcance la urna electoral;

#### VOTO DE MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

5) indicar que el voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se realizará únicamente por internet;

#### SOLICITUDES ELECTRÓNICAS VÍA

6) implementar mecanismos que permitan detectar irregularidades en la presentación de

<p><b>VOTO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (PRISIÓN PREVENTIVA)</b></p>	<p>solicitudes por vía electrónica; 7) garantizar el derecho a votar de las personas que se encuentran en prisión preventiva y tomar las medidas correspondientes para garantizar que se ejerza;</p>	<p>especie o en efectivo, a través de cualquier sistema, que realicen candidatos, partidos políticos o cualquier persona para promover el voto de una candidatura determinada;</p>
<p><b>DISCRECIONALIDAD DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES</b></p>	<p>9) establecer limitaciones al ejercicio indebidamente discrecional que realizan las autoridades administrativa y jurisdiccional en materia electoral;</p>	<p>13) señalar que las legisladoras y servidoras públicas que deseen buscar su reelección deberán separarse del cargo hasta un día antes del inicio de las campañas electorales;</p>
<p><b>CRITERIO PARA APLICACIÓN DE SANCIONES</b></p>	<p>10) acotar la aplicación de sanciones para que se impongan bajo el principio de estricto derecho, es decir, que no puedan imponerse por simple analogía o por mayoría de razón;</p>	<p>14) crear el Sistema Nacional Electoral conformado por el INE, como su autoridad rectora, y los OPL, como autoridades electorales a nivel estatal;</p>
<p><b>RESTRICCIONES DE FACULTADES SANCIONATORIAS DEL INE</b></p>	<p>11) restringir la facultad de sanción del INE sobre conductas cuya facultad corresponda a otras autoridades fiscales o administrativas y su posibilidad de vincularlas con conductas electorales;</p>	<p>15) crear la Comisión de Administración, integrada por cinco personas Consejeras, en sustitución de la Junta General Ejecutiva, compuesta por las personas Directoras Ejecutivas, Secretaria y presidente del INE, responsables del manejo presupuestal, el seguimiento del gasto y el Servicio</p>
<p><b>FACULTAR AL INE PARA ORDENAR SUSPENSIÓN DE ENTREGA DE BIENES PARA PROMOVER VOTO</b></p>	<p>12) facultar al INE para ordenar la suspensión de la entrega de bienes o beneficios directos, indirectos, mediatos o inmediatos, en</p>	<p>15) crear la Comisión de Administración, integrada por cinco personas Consejeras, en sustitución de la Junta General Ejecutiva, compuesta por las personas Directoras Ejecutivas, Secretaria y presidente del INE, responsables del manejo presupuestal, el seguimiento del gasto y el Servicio</p>

		Profesional Electoral Nacional;
<b>SECRETARIA EJECUTIVA DEL INE A AUXILIAR DEL CONSEJO GENERAL</b>		16) puntualizar que la persona Secretaria Ejecutiva del INE pasa a ser auxiliar del Consejo General para coordinar a las personas directoras en las actividades ejecutivas;
<b>FUSIÓN Y SUBSUMISIÓN DE UNIDADES Y DIRECCIONES DENTRO DEL INE</b>	<b>Y DE Y</b>	17) precisar que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica se fusionan para formar la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral;
		18) determinar que la Dirección Ejecutiva de Administración y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional se compactan para formar la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional;
		19) Señalar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Dirección Jurídica se fusionan para

		dar origen a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral; asimismo, la Unidad Técnica de Fiscalización se convierte en Dirección Ejecutiva, la Unidad Técnica de Servicios de Informática se subsume en la Dirección de Administración y de Servicio Profesional Electoral, y las funciones de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPL pasan a ser parte de la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral;
<b>RENOVACIÓN DE MIEMBROS Y CREACIÓN DE COMISIONES</b>	<b>DE Y DE</b>	20) Indicar que la Comisión de Organización y Capacitación se compacta para conformar la Comisión de Organización y Capacitación Electoral, y la Comisión de Prerrogativas absorbe al Comité de Radio y Televisión; de igual forma la vinculación con los OPL pasa a ser responsabilidad de la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación; se establece la obligación relativa

<p><b>ELIMINACIÓN DE FIGURAS VOCALES INE Y DISTRITAL</b></p>	<p>a que las comisiones renueven la totalidad de sus miembros de forma trianual; y, se establece que el INE debe crear una comisión de presupuesto que determinará la forma en la que regula su presupuesto;</p> <p>21) Eliminar las figuras de Vocal Secretario y Vocal de Organización en la estructura del INE; al mismo tiempo, a nivel distrital se suprimen los cargos de Vocal de Organización Electoral, Vocal de Registro Federal de Electores, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Vocal Secretario; además, se mantiene únicamente el Vocal Operativo en la estructura;</p>	<p><b>ACTUALIZACIÓN DE LEGISLACIÓN DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL</b></p>	<p>25) actualizar la legislación sobre impartición de justicia electoral;</p>
<p><b>ÓRGANOS ELECTORALES PERMANENTES Y TEMPORALES</b></p>	<p>22) establecer órganos electorales permanentes y temporales;</p>	<p><b>MEDIOS DE IMPUGNACIÓN: SIMPLIFICACIÓN Y UNIFICACIÓN.</b></p>	<p>26) simplificar los medios de impugnación con la finalidad de compactar los procedimientos;</p> <p>28) unificar diversos medios de impugnación de la siguiente forma:</p> <p>a) el recurso de revisión administrativa, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad nacional electoral;</p> <p>b) el juicio electoral, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad nacional electoral y del TEPJF, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía;</p> <p>c) el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades federales y de las entidades federativas competentes, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que</p>
<p><b>REDUCCIÓN DE TIEMPOS Y MODIFICACIÓN DE ETAPAS EN PROCESO ELECTORAL</b></p>	<p>23) reducir los tiempos de los procesos electorales con la finalidad de eliminar acciones redundantes;</p> <p>24) modificar las etapas del proceso electoral;</p>		

surjan durante los mismos o de los procesos de participación ciudadana, así como de las Salas Regionales del TEPJF; y, d) el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas servidoras públicas; y, 29) compactar los medios de impugnación a partir de incluir en el Juicio Electoral los supuestos normativos establecidos en los vigentes recursos de apelación, juicio de inconformidad y el juicio para la protección de los derechos político-electorales, para continuar con la garantía de la legalidad, certeza y seguridad jurídica de los autos y resoluciones emitidas por las autoridades responsables en la materia.

Fuente: elaboración de Carla Angélica Gómez Macfarland con base en el SIL (2023).

En virtud de la modificación realizada en esta última sesión, el presidente de la Mesa Directiva sometió al pleno el siguiente acuerdo:

Se autoriza al Senado de la República para que, de conformidad con lo que establece la fracción E. del artículo 72 constitucional, remita el Ejecutivo federal el decreto por el

que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley 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, solo con lo aprobado por ambas Cámaras.

Debido a que, al momento de la aprobación de la reforma, el Senado ya había clausurado sus trabajos, el proceso legislativo del componente electoral del Plan B tuvo que interrumpirse y se prevé que sea retomado en el inicio del segundo periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXV Legislatura.

El proyecto de 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, fue aprobado en los términos aprobados por el Senado con 265 votos a favor de MORENA, PT y PVEM, por lo cual se turnó al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales. El decreto fue publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022 y entró en vigor al día siguiente (DOF, 27/01/2023).

#### 4. Impugnaciones al Plan B

El llamado Plan B se perfila para ser la reforma electoral más impugnada en el Poder Judicial, tanto por la forma en que fue aprobada por el Congreso como por su contenido. En el sistema jurídico nacional, los medios de control constitucional de orden jurisdiccional son el Juicio de Amparo; las Acciones de Inconstitucionalidad; las Controversias Constitucionales; el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales y el Juicio de Revisión constitucional (Garita, 2013, pág. 9).

Para el caso del Plan B, los medios de control constitucional procedentes son el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Con corte al 1 de febrero de 2023, se han presentado seis recursos por parte de diversos actores que buscan invalidar el Plan B. En el siguiente cuadro se hace un recuento de los medios de control interpuestos.

<b>Impugnaciones al Plan B</b>	
<p>1. <b>7 de diciembre de 2022.</b> El Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados presentó un amparo ante un juzgado de distrito mediante el cual se solicitó que se declarara ilegal y sin efectos la reforma electoral, argumentando que durante el proceso legislativo se violaron reglas internas para la discusión de dictámenes, toda vez que las iniciativas fueron presentadas unos minutos antes de su discusión y se desconocía lo que se estaba votando.</p>	<p>gubernamental, argumentando que cambiaba las reglas del juego democrático, permitiendo que los servidores públicos intervengan en las elecciones a través de propaganda, alterando con ello el principio de neutralidad y no injerencia en las contiendas electorales. Asimismo, advirtieron violaciones al proceso legislativo, en particular a los principios de publicidad, deliberación democrática y debida motivación ( (Senado de la República, 2023).</p>
<p>2. <b>23 de enero de 2023,</b> el presidente del PAN, Marko Cortés, presentó una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN en contra de las reformas en materia de propaganda gubernamental publicadas el 27 de diciembre de 2022, argumentando que permiten que se pueda hacer promoción, contratar publicidad y que no haya un órgano electoral como el INE, o el Tribunal, que pueda sancionar a estos servidores públicos, así como eliminar la posibilidad de sancionar y dictar las medidas que de forma precautoria evitarían un daño mayor en la difusión de cualquier servidor público (Monroy J. , 2023).</p>	<p>5. <b>25 de enero de 2023.</b> Las y los diputados federales integrantes de la alianza “Va por México”, presentaron una nueva acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas en materia de propaganda gubernamental, argumentando sus efectos en la equidad en la contienda.</p>
<p>3. <b>23 de enero de 2023.</b> El presidente del PRD, Lorenzo Zambrano presentó también una acción de inconstitucionalidad ante la Corte contra la reforma en materia de propaganda gubernamental, argumentando que generarían inequidad en las contiendas y violaciones al proceso legislativo (Monroy, 2023).</p>	<p>6. <b>1 de febrero.</b> El INE presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de controversia constitucional en contra del decreto en materia de propaganda gubernamental, argumentando que estas modificaciones legislativas crean condiciones que merman la autonomía del Instituto y su capacidad para ejercer las funciones que la Constitución le mandata, a la par que desequilibra el modelo de comunicación social y perjudica la equidad en la contienda (INE, 2023).</p>
<p>4. <b>25 de enero de 2023.</b> Las y los senadores integrantes del Bloque de Contención presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma de propaganda</p>	

Elaboración propia con base en notas y boletines de prensa

Hasta el momento de escribir estas líneas, la mayoría de los recursos promovidos contra el Plan B se han dirigido a las reformas en materia de propaganda gubernamental. Sin embargo, se espera que el paquete de reformas relativo a las normas electorales que será retomado por el Congreso en febrero motive un mayor número de acciones jurídicas y sociales, pues todos los actores que promovieron acciones de inconstitucionalidad contra la reforma en materia de propaganda gubernamental adelantaron que harían lo mismo con las

reformas electorales una vez que fueran publicadas. Adicionalmente, los partidos políticos de oposición y diversas organizaciones de la sociedad civil han convocado a una marcha el 26 de febrero de 2023 en el zócalo capitalino en contra del llamado Plan B.

El INE, por su parte, además de la controversia constitucional presentada el 1 de febrero de 2023 en contra del decreto en materia de propaganda gubernamental, ha comenzado una intensa campaña para dar a conocer los efectos de la Reforma Electoral discutida por el congreso y ha anunciado que presentará recursos legales ante lo que considera la primera reforma regresiva de la democracia.

El 25 de enero de 2023, el Consejo General del Instituto conoció el *Informe sobre la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma que modifican las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, que fueron publicadas el 27 de diciembre de 2022, así como de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuyo proceso legislativo continuará a partir del 1 de febrero, y que son conocidas por la opinión pública como "Plan B"*. En este documento se señalan las afectaciones en materia de autonomía del INE, la estructura territorial de los órganos ejecutivos del INE en los 300 distritos electorales y en las 32 entidades federativas, los procedimientos de capacitación y organización electoral, los avances para combatir la violencia política contra las mujeres en razón de género y las acciones afirmativas para potenciar la representación política de núcleos de la población tradicionalmente desfavorecidos (INE, 2023).

Corresponderá a la SCJN resolver estos litigios, de cara al proceso electoral de 2024 que, de acuerdo con la legislación vigente,

inicia formalmente el 1 de septiembre de 2023. Esta resolución será fundamental para abonar a la certeza jurídica sobre la competencia electoral y la estabilidad política del país.

### Apuntes finales

- Hasta antes del inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de febrero de 2023, el Plan B ha sido aprobado de manera parcial por el Congreso.
- De los dos paquetes de reformas que conforman al Plan B, solo el relativo a la flexibilización de las normas de propaganda gubernamental fue publicado por el Ejecutivo el 27 de diciembre de 2022 y ha sido impugnado mediante distintos medios de control constitucional.
- El segundo paquete de reformas que plantea la reestructuración y compactación del INE aún debe ser discutido y aprobado por el Senado en su calidad de cámara revisora. Diversos actores políticos y el INE han anunciado que interpondrán una acción de inconstitucionalidad debido a que consideran que estas reformas debilitan a la autoridad electoral y ponen en riesgo la organización de los comicios de 2024.
- El llamado Plan B será la reforma electoral más impugnada en el Poder Judicial, por la premura con la que fue aprobada por el Congreso, pero también por sus alcances y posibles repercusiones en el diseño institucional para organizar elecciones en el país.
- Además de la judicialización de la reforma, tanto la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, como el Plan B han generado movilizaciones de protesta ciudadana, la primera de ellas el 13 de noviembre de 2022 y la segunda convocada para el domingo 26 de febrero, ambas con la consigna de defender al INE.

- La SCJN deberá resolver a la brevedad sobre la constitucionalidad y validez del Plan B antes de junio de 2023, para preservar la certidumbre del proceso electoral de 2024 y la estabilidad política del país.
- Para invalidar el Plan B se requeriría que una mayoría calificada de 8 de los 11 ministros de la Corte voten en ese sentido.
- La Constitución en su artículo 105 prohíbe realizar cambios a normas electorales 90 días antes del inicio de los procesos electorales federales, por lo que, a partir de junio, el Congreso estará impedido de realizar modificaciones de este tipo. De acuerdo con la legislación vigente, el proceso electoral federal de 2024 inicia formalmente el 1 de septiembre de 2023 (aunque la Reforma Electoral plantea postergarlo a la tercera semana de noviembre).

Presidencia de la República. (28 de Diciembre de 2022). Conferencia mañanera 28 de diciembre de 2022. MÉXICO.

SCJN. (2008). ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008. MÉXICO: SCJN.

Senado de la República. (25 de Diciembre de 2023). Bloque de contención en el Senado de la República presenta acción de inconstitucionalidad en contra del Plan B de la Reforma Electoral. CDMX, México.

### Referencias utilizadas

Cámara de Diputados. (6 de Diciembre de 2022). Diario de los Debates. CDMX, México.

Garita, A. e. (2013). *Medios de control constitucional*. CDMX: Senado de la República.

INE. (25 de Enero de 2023). Alerta INE sobre inconstitucionalidades y consecuencias indeseables de la reforma en las elecciones. CDMX, México.

Monreal, R. (12 de Diciembre de 2022). Bloque de inconstitucionalidades de la Reforma Electoral. CDMX, México.

Monroy, J. (23 de Diciembre de 2023). PAN también presenta en la SCJN acción de inconstitucionalidad contra "Plan B" electoral. *El Economista*.

Monroy, J. (23 de Diciembre de 2023). PRD presenta en la SCJN acción de inconstitucionalidad contra el "Plan B" electoral. *El Economista*.

### INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.