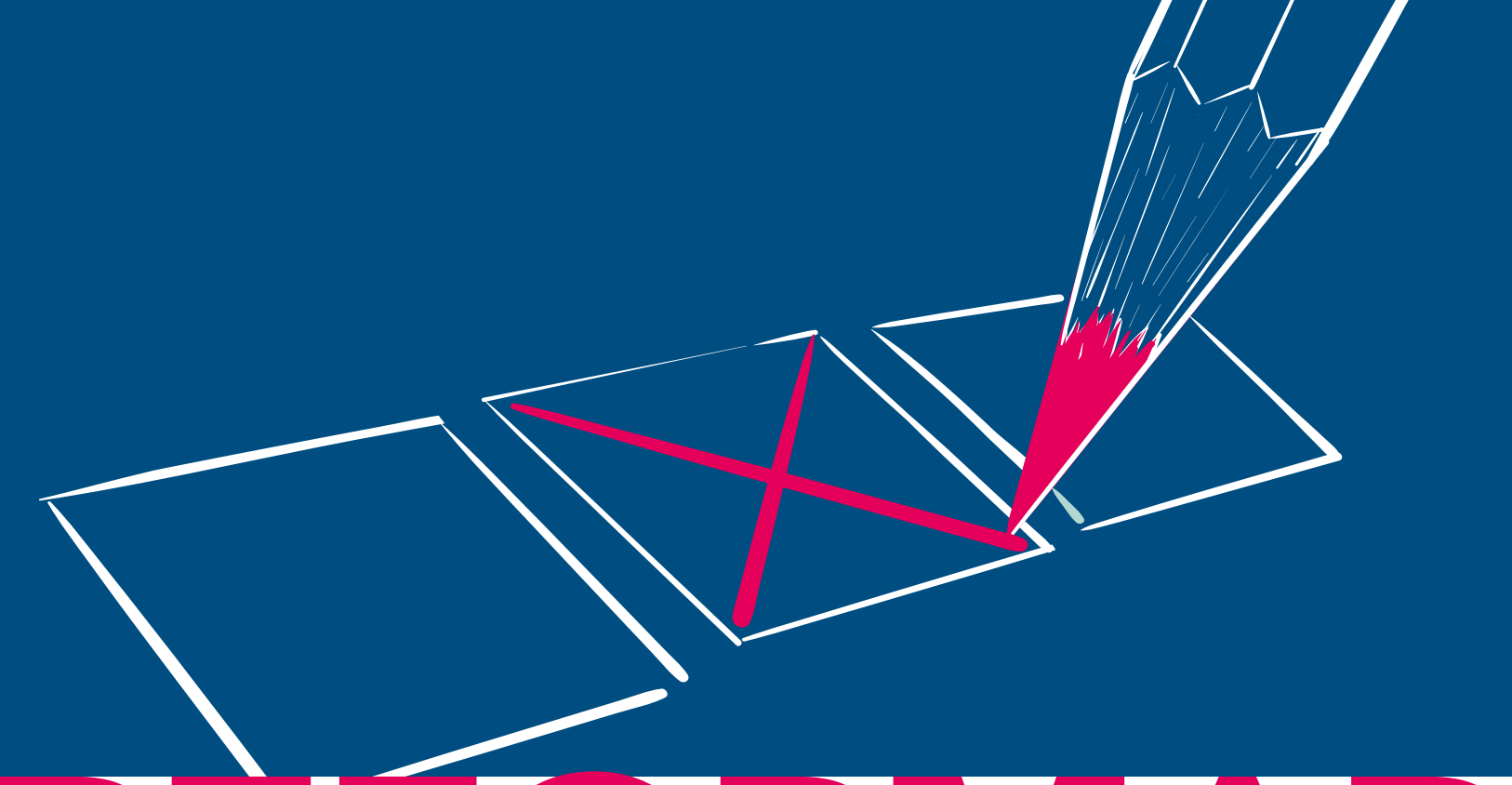


REFORMAR PARA DOMINAR

la disputa por la democracia electoral en México

Guadalupe Salmorán Villar y Azul A. Aguiar Aguilar
Coordinadoras

KONRAD ADENAUER STIFTUNG
UNAM
ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara
AMECIP Asociación Mexicana de Ciencias Políticas
ITAM Centro de Estudios Alonso Lujambio

© KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.
KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ELV.
Oficina de la Fundación México

Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc
C.P. 06500 Ciudad de México, México
Tel. (+52) 55 5566 4599
https://www.kas.de/es/web/mexiko

kasmex@kas.de

X, Instagram y Facebook: @kasmexiko

Director de la Fundación Konrad Adenauer México
Johannes Hügel

Gestores del Proyecto
Juan Pablo Campos González
(juan.campos@kas.de)
Javier Moreno Márquez

© Guadalupe Salmorán Villar y Azul A. Aguiar Aguilar, 2026

Para citar este documento:
Salmorán Villar, G. y Aguiar Aguilar, A. A. (2026). *Reformar para dominar: la disputa por la democracia electoral en México*. Fundación Fundación Konrad Adenauer México, IIJ-UNAM, ITESO, AMECIP, ITAM.

Puede ser descargado gratuitamente en:
https://www.kas.de/es/web/mexiko

Reformar para dominar: la disputa por la democracia electoral en México

Guadalupe Salmorán Villar y Azul A. Aguiar Aguilar

Coordinadoras

KONRAD ADENAUER STIFTUNG
unam
ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara
AMECIP
ITAM Centro de Estudios Alonso Lujambio

ÍNDICE

Reforma constitucional electoral: crónica de una muerte anunciada. Estudio Introductorio 7
Guadalupe Salmorán Villar y Azul A. Aguiar Aguilar

I. REPRESENTACIÓN Y PLURALISMO

1. Sistema electoral

Entre la democratización de la elección y la desnaturalización de la representación proporcional 17
Marcos del Rosario Rodríguez

Sistema electoral del Congreso: sobrerrepresentación y antipluralismo 21
Ciro Murayama Rendón

Sistema electoral y representación política en México: la Cámara de Diputados y el equilibrio institucional . . . 25
Rosa María Mirón Lince

Con o sin reforma, riesgo de otra sobre/subrepresentación excesiva violatoria de derechos humanos 29
José de Jesús Orozco Henríquez

La regresiva propuesta de integración del Senado 34
Horacio Vives Segl

Sistema electoral del Senado: representación del federalismo 37
José Reynoso Núñez

2. Reglas de paridad en la distribución de plurinominales

Reglas de paridad y mejores perdedores 43
Karolina Gilas y Flavia Freidenberg

Reglas de paridad y distribución de plurinominales: implicaciones
de la reforma electoral presidencial de 2026 48
Esperanza Palma

3. Inclusión de residentes en el extranjero en las listas de RP

La voz migrante en el Congreso Federal 55
Yuri Beltrán

Representación de la ciudadanía mexicana en el extranjero. Una propuesta de mejora 61
Daniel Tacher Contreras

Representación migrante: diseño, cuotas y límites 65
Fernando Barrientos del Monte

II. ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

Bajo la luz de la noche: cómputos y modificaciones al sistema de resultados en México 73
Érika Estrada Ruiz

Los cómputos distritales en la reforma electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum 78
Carlos Guadarrama Cruz

III. CONDICIONES PARA LA COMPETENCIA

1. Financiamiento de partidos

Atentar contra la equidad 85
Lorenzo Córdova Vianello

Menos dinero lícito, más dinero sucio: el recorte al financiamiento y al acceso a medios en la reforma electoral Sheinbaum 88
Javier Martín Reyes

2. Prohibición para los partidos y candidaturas de recibir recurso extranjero

La regulación del financiamiento extranjero en el sistema electoral mexicano: Constitución y legislación secundaria 95
Karla Edith Acosta Méndez

3. Acceso a medios de comunicación y medios sociodigitales

Cambios en la propaganda electoral: lo que sobró y lo que faltó 101
María Marván Laborde

Reducción de tiempos en medios de comunicación y regulación de la IA 105
Paola Mendoza Mejía y Luis Salgado Rodríguez

En materia de comunicación: ¿a quién favorece la reforma de Sheinbaum? 112
Enrique Toussaint

Entre consultas, reducción de tiempos y lo irregulable 115
Julio Juárez Gámiz

IV. IA EN MATERIA ELECTORAL

Cómo no regular la inteligencia artificial 123
Raúl Trejo Delarbre

Los riesgos de regular la IA en procesos electorales 127
Marco A. Zavala Arredondo

Regulación de la inteligencia artificial en propaganda electoral, implicaciones desde la propiedad intelectual 130
Ana Georgina Alba Betancourt

V. FISCALIZACIÓN

Claroscuros y puntos ciegos de la fiscalización 137
Camilo Saavedra Herrera

Alta vigilancia, baja disuasión 141
Eduardo Muñiz Trejo

VI. VIOLENCIA ELECTORAL

Violencia en las elecciones. Un tema urgente y necesario ante una reforma electoral 147
Arturo Espinosa Silis y Daniela Arias Sánchez

Blindaje frente a violencia electoral 151
César Hernández González

VII. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Consultas populares: vacíos y obstáculos para su apropiación ciudadana 159
Daniela Carrasco Berge

El artículo 134 constitucional y la neutralidad del poder público:
propaganda gubernamental, jurisprudencia electoral y riesgos de reforma 163
María del Carmen Alanis Figueroa

De menos importante a importante. La regulación de las consultas populares 168
Juan Jesús Garza Onofre

VIII. ACCIONES AFIRMATIVAS

El Estado que no suelta el poder: una simulación que pretendía reducir los derechos políticos indígenas 175
Saúl Ramírez Sánchez

Acciones afirmativas: un paso a ciegas 179
Uriel Carrillo Altamirano

IX. ELECCIONES JUDICIALES

Reformar las elecciones judiciales: lecciones del proceso judicial electoral de 2025 185
Azul A. Aguiar Aguilar

Sí a la reforma… de las elecciones judiciales 189
Guadalupe Salmorán Villar

X. BIBLIOGRAFÍA 193

AGRADECIMIENTOS 209

Reforma constitucional electoral: crónica de una muerte anunciada Estudio introductorio

Guadalupe Salmorán Villar[1] y Azul A. Aguiar Aguilar[2]

Un desenlace previsible

El 11 de marzo de 2026, la Cámara de Diputados rechazó la iniciativa de reforma electoral presentada por el Poder Ejecutivo encabezado por la presidenta Claudia Sheinbaum. La propuesta no alcanzó la mayoría calificada requerida para prosperar: obtuvo 259 votos a favor —75 menos de los 334 necesarios— frente a 234 votos en contra.

La manzana de la discordia de la iniciativa —y que, en buena medida, marcó el signo de muerte con el que nació— fue la propuesta de reducir el financiamiento público ordinario de los partidos, eliminar las senadurías de representación proporcional y modificar el mecanismo de asignación de las diputaciones federales plurinominales. Los potenciales efectos negativos de estas medidas sobre la pluralidad y competitividad del sistema político generaron resistencias incluso entre los partidos que, hasta ahora, han acompañado al oficialismo.

La iniciativa de reforma de la presidenta ejemplifica muy bien la *Crónica de una muerte anunciada* (1981). Como en la novela de Gabriel García Márquez, el desenlace es conocido desde el principio: se presenta una reforma que desde su gestación se sabe que no contará con el apoyo de dos de los partidos que integran la coalición de la presidenta. Su partido lo sabe, la oposición, el periodismo y la academia lo saben y, como en el caso del pueblo de Santiago Nasar, nadie hace nada para evitar que la iniciativa muera. Ni la presidenta. Lejos de que el fracaso legislativo diera paso a un llamado a la reflexión, el oficialismo presentó un Plan B *reloaded.*

Así, estamos de frente actores políticos que desde 2022 no han parado de asediar el proyecto democrático que les permitió acceder al poder. Han buscado cambiar de manera sistemática las reglas del juego electoral a través del Plan A, el Plan B y el Plan C del expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), pero también a través del Plan A y el Plan B de la presidenta Claudia Sheinbaum. Estos intentos revelan con mucha claridad un proyecto político autocratizador, que ha sido cubierto con una retórica y narrativa democratizadora, mayoritaria, participativa y de austeridad.

Una reforma anunciada, pero a espaldas de la ciudadanía

La iniciativa de reforma electoral que se analiza en este volumen fue precedida por un proceso político marcado por la opacidad y la ausencia de una deliberación pública genuina.

En octubre de 2025, la comisión presidencial encargada de elaborar la propuesta convocó a una pretendida "auscultación ciudadana". Según se anunció entonces, las conclusiones de dichos encuentros serían entregadas a la presidenta de la República en enero de 2026, con el propósito de remitir la iniciativa al Congreso ese mismo mes. Pero nada de eso ocurrió. Tras la realización de los foros, el proceso de elaboración de la reforma se trasladó a espacios de discusión cerrados, mediante reuniones privadas entre integrantes del gobierno federal y partidos aliados.

El gobierno prefirió conducirse con opacidad y sin la participación —vaya, ni siquiera la presencia— de las demás

[1] Doctora en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia, y licenciada en Derecho por la UNAM. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Integrante del SNII-SECIHTI Nivel 1.

[2] Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesora-investigadora en el ITESO y de asignatura en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNII-SECIHTI Nivel 2.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

fuerzas políticas del Congreso. El entonces presidente de la Comisión Presidencial, Pablo Gómez, lo dejó muy claro: no había intención alguna de construir acuerdos. La "transformación" de las reglas electorales sería impuesta, no negociada.

Días antes de que se presentara formalmente la iniciativa, la Comisión Presidencial difundió un PowerPoint que delineó algunos de los principales contenidos de la propuesta. La orientación general de la reforma era clara: reducir el tamaño del Congreso de la Unión; disminuir el financiamiento público al Instituto Nacional Electoral (INE), a los organismos públicos locales electorales (OPLE) y a los partidos; centralizar la función electoral; menos dinero, pero más y nuevas atribuciones al INE en materia de fiscalización e Inteligencia Artificial (IA); debilitar el federalismo electoral; y ajustar la representación proporcional que podría traducirse en mayorías artificiales.

Tras la exposición preliminar del PowerPoint, la presidenta Sheinbaum finalmente logró presentar una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, cuyo destino sería una rápida muerte en el proceso legislativo. El PT y el PVEM —como los hermanos Vicario en la novela de García Márquez— serían los actores centrales en la muerte de una iniciativa presidencial que se decidió sin ellos, sin la oposición y sin la ciudadanía.

Aunque la iniciativa modificó varios de los planteamientos que se habían anunciado preliminarmente, mantuvo una orientación general a redefinir distintos aspectos de las reglas del juego democrático.

Es importante destacar que el proceso de preparación y presentación de la reforma no sólo se caracterizó por la nula transparencia sino, sobre todo, por una narrativa populista y falaz sobre sus alcances. Los foros organizados que, en apariencia, abrieron la participación de la sociedad en el diseño de la reforma dejaron voces sin ser atendidas. Se anunció el respaldo de los partidos pequeños de la coalición gobernante, sólo para ser desmentido públicamente por sus dirigencias días después. Durante dos meses se pospuso la presentación de la iniciativa y cuando finalmente se dio a conocer, se le presentó como un "Decálogo por la democracia" cuyo objetivo central —según la presidenta— era promover la participación del pueblo en la elección de plurinominales, la austeridad y, en consecuencia, recortar recursos públicos a los partidos políticos y al INE.

En este contexto, la iniciativa presidencial no únicamente exige analizar su contenido, sino también desmentir (sortear) la desinformación que la acompaña: una narrativa populista que miente sobre virtudes, oculta déficits y normaliza cambios que ponen en riesgo varios principios del sistema electoral y la democracia en México.

Los ejes de la iniciativa presidencial

Este volumen examina nueve ejes analíticos que abordan distintos componentes de las reglas de la competencia democrática: representación y pluralismo político, organización de las elecciones, condiciones para la competencia político-electoral, inteligencia artificial en los procesos electorales, fiscalización electoral, violencia electoral, mecanismos de participación ciudadana, acciones afirmativas y elecciones judiciales.

I. Representación y pluralismo político

La iniciativa no planteó la eliminación total de los escaños de representación proporcional en ambas cámaras del Congreso, como se había anunciado originalmente. No obstante, sí reducía el tamaño del Congreso de la Unión —de 628 a 596 integrantes— y, al mismo tiempo, expandía el peso del principio mayoritario.

La Cámara Baja conservaba su tamaño y la naturaleza mixta del sistema electoral para su integración. En particular, se proponía alterar el mecanismo de asignación de la mitad de las diputaciones plurinominales. En lugar de distribuirse mediante listas partidistas, cien curules se asignarían conforme al criterio de "mejores perdedores"; es decir, a partir de las candidaturas que sin haber ganado la elección en el distrito que participaron, hubiesen obtenido los mayores porcentajes de votación de su propio partido en esa misma elección. Como señalan los textos de Marcos del Rosario, Ciro Murayama y Rosa María Lince, el efecto inmediato de esta medida era reforzar la lógica mayoritaria del sistema, al otorgar más escaños a quienes suman más votos, castigando la pluralidad.

Las modificaciones más profundas en materia de representación se concentraron en el Senado. La iniciativa planteaba reducir el número de integrantes de la Cámara

Alta de 128 a 96 y eliminar completamente las senadurías de representación proporcional. En consecuencia, el Senado quedaría estructurado exclusivamente bajo lógicas mayoritarias. Este rediseño implicaría no sólo una disminución del tamaño de la Cámara, sino también la exclusión de la representación de aquellas preferencias que no votaron por el primer y segundo lugares en cada entidad federativa. De nuevo, el efecto de este cambio en el sistema electoral en el sistema de partidos habría sido una reducción en la pluralidad, afectando la representación de las minorías políticas (véase capítulos de Horacio Vives y José Reynoso). Todo ello, sin alterar una coma a los efectos de sobre y subrepresentación que ya permite el sistema vigente, tal como observa José de Jesús Orozco.

Uno de los resultados controvertidos de la reforma se relaciona con sus impactos en la paridad. Si bien —como subraya Esperanza Palma— la iniciativa no estaba orientada a modificar el marco constitucional, sí tenía efectos claros y regresivos en esta materia. Como advierten también Karolina Gilas y Flavia Freidenberg, la desaparición de las listas cerradas y bloqueadas eliminaba el control paritario más efectivo previo a las elecciones. La evidencia derivada de la regla de los mejores perdedores "confirma que, cuando se aplica el criterio de porcentaje de voto sin ajuste previo, los hombres dominan los primeros lugares de la lista resultante". Un desenlace similar se observa con el voto de preferencia, pues el electorado no suele distribuir su apoyo entre candidaturas de distintos géneros.

La propuesta de la presidenta Sheinbaum también incluyó un apartado relativo a la inclusión de diputaciones para personas residentes en el extranjero dentro de las listas de representación proporcional (RP). Los análisis de Yuri Estrada, Daniel Tacher y Fernando Barrientos coinciden en que esta medida representa un avance importante en la representación política de la población mexicana que reside fuera del país, un tema que hasta ahora ha dependido principalmente de sentencias del Tribunal Electoral y de acciones afirmativas, sin una base constitucional o legal claro. Sin embargo, también advierten que la iniciativa contiene omisiones, vicios y falta de precisión que podría afectar de manera sustancial los avances alcanzados. En particular, no se define el número de diputaciones correspondientes ni los lugares que estas candidaturas ocuparían en las listas de RP. En el caso del Senado el retroceso es mayor porque, al eliminar la lista nacional de las 32 senadurías de RP, se suprime la vía de acceso que las personas residentes en el extranjero han tenido hasta ahora.

II. Organización de las elecciones

Bajo la bandera de la "austeridad", los gobiernos de Morena han articulado buena parte de sus propuestas de reforma. El problema es que esta narrativa ha venido acompañada de cambios constitucionales sin diagnósticos y con una clara intención de reducir la pluralidad, así como de socavar la transparencia y la confianza ciudadana en los procesos electorales. Un ejemplo de ello es la propuesta que buscaba establecer el inicio del cómputo de los votos la misma noche de la elección. En sus respectivos capítulos, Erika Estrada y Carlos Guadarrama alertan sobre los riesgos de esa medida. En particular, señalan las dificultades logísticas y los altos costos que implicaría su implementación —en abierta contradicción con el discurso de austeridad—. Además, subrayan su posible impacto en la confiabilidad de un instrumento que ha sido clave para garantizar certeza a los comicios: el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

A diferencia del PREP, los cómputos distritales reflejan el resultado definitivo del conteo de votos, una vez que se han revisado las actas que pudieran tener inconsistencias. Adelantar su realización a la noche de la elección puede generar percepciones de distorsión entre el PREP y cómputos distritales, en detrimento del primero. Sin mencionar que no todas las entidades federativas cuentan actualmente con las condiciones materiales para operar de manera casi simultánea ambos sistemas desde la noche de la jornada electoral. Ni los partidos disponen del personal suficiente para supervisarlos de manera paralela.

III. Condiciones para la competencia político-electoral

El financiamiento público es una variable clave para la existencia de competencia partidista, equidad en la contienda y pluralidad en los resultados. La democracia se sostiene sólo con partidos políticos y para que estos puedan realmente competir y ganar los votos es necesario

que reciban algún tipo de financiamiento público, que de otra manera los haría perder o recurrir a fuentes ilícitas de financiamiento.

Conviene recordar que esta idea se ha verificado también en México: la introducción del financiamiento público en los años 70 hizo posible, junto con otras variables determinantes como la representación proporcional, la existencia de partidos políticos competitivos. Por eso es preocupante y regresiva, como apunta Lorenzo Córdova en su capítulo, la idea de reducir el financiamiento público a partidos políticos, como lo ha querido hacer Morena desde que llegó al gobierno y como lo propuso la presidenta Sheinbaum en su iniciativa. Como apunta Javier Martín, disminuir el financiamiento público a partidos no sólo tendría un impacto desigual entre las oposiciones y el partido en el gobierno, perjudicando a las primeras, sino que abriría aún más la puerta al financiamiento ilícito, un problema mayúsculo en el México contemporáneo. En ese sentido, la austeridad es una narrativa con efectos regresivos cuando se constitucionaliza.

Para preservar la integridad del proceso electoral se ha limitado de manera consistente, y a lo largo de las distintas reformas electorales, quiénes pueden hacer aportaciones a partidos políticos. Al respecto, en la iniciativa de reforma constitucional se propuso prohibir la recepción de recursos de financiamiento para personas candidatas y partidos políticos desde el extranjero, con el propósito de mantener la equidad en la contienda. Sin embargo, como bien afirma Karla Acosta, esta disposición ya se encontraba prevista en la legislación secundaria.

En el mismo marco de la austeridad y disminuir el costo de los procesos electorales, la iniciativa presidencial propuso reducir en un 27% los tiempos del Estado para el acceso a medios de partidos y contendientes, pero sin modificar el Modelo de Comunicación Política (MCP), en el que, sostiene María Marván en su capítulo, "permanece el espíritu controlador y prohibicionista en el que cualquier persona física o moral puede ser un delincuente electoral". En ese mismo sentido, en los capítulos dedicados a analizar el acceso a medios y MCP se apunta también que la propuesta no mejora la deliberación pública (véase a Enrique Toussaint), perjudica la inequidad en el acceso (véase Paola Mendoza y Luis Salgado) y favorece de nuevo a los concesionarios de radio y televisión, al partido en el poder en detrimento de los partidos de oposición y no, como se argumenta, a un criterio de austeridad (véase a Julio Juárez Gámiz).

IV. Inteligencia artificial en los procesos electorales

Como advierten Raúl Trejo, Marco Zavala y Ana Alba, otro de los aspectos más controvertidos de la iniciativa es la regulación del uso de inteligencia artificial (IA) en procesos electorales. Todo contenido relacionado con procesos electorales que fuese modificado o alterado mediante estas tecnologías debería estar debidamente etiquetado.

Además, la iniciativa asignaría a los concesionarios de radio y televisión, así como a plataformas de servicios digitales —como Facebook, Instagram, X o TikTok—, la responsabilidad de identificar, advertir y evitar la difusión de contenido no etiquetado. Este esquema generaba incentivos para la remoción preventiva de materiales, planteando interrogantes sobre sus posibles efectos para la libertad de expresión y la circulación de información en contextos electorales. De acuerdo con Alba, la regulación de la IA en campañas políticas debe coordinarse con normas de propiedad intelectual y de derechos de autor para evitar problemas de autorización y autoría, así como determinar el grado de intervención tecnológica en spots o imágenes.

V. Fiscalización electoral

En materia de fiscalización, la iniciativa de la presidenta combinó elementos de continuidad a las propuestas del gobierno de AMLO con innovaciones relevantes. En cuanto a lo primero, permanecen la reducción del financiamiento público, el endurecimiento de las reglas sobre el origen de los recursos y la intención de acotar los efectos de las decisiones del INE en materia de fiscalización. En conjunto, estas medidas apuntan a redefinir el equilibrio entre control del dinero y condiciones de competencia electoral.

En contraste, las innovaciones se orientan a fortalecer las capacidades estatales, particularmente mediante una mayor coordinación entre el INE y autoridades financieras, de seguridad y de procuración de justicia, así como la introducción de reportes financieros más sistemáticos

y regulares. No obstante, estas herramientas enfrentan problemas de diseño —ambigüedad normativa y falta de precisión operativa— que podrían limitar su efectividad, como señalan Camilo Saavedra y Eduardo Muñiz.

VI. Violencia electoral

La creciente infiltración del crimen organizado en los procesos electorales se ha convertido en un problema estructural. La violencia criminal en las elecciones muestra una tendencia al alza, sin que existan medidas eficaces para disuadir, controlar o neutralizar las amenazas que enfrentan las personas candidatas y quienes ocupan el cargo. Este riesgo se potencia en un escenario en el que las elecciones han alcanzado al Poder Judicial (véase el capítulo de Arturo Espinoza y Daniela Arias) y se disputan cargos en materias sensibles, como la penal, abriendo la puerta a la manipulación criminal para acceder a estas posiciones.

Si bien fue positivo que la iniciativa presidencial reconociera el problema y lo llevara al plano constitucional, su respuesta es desacertada. La propuesta se limitó a proponer colaboración entre diferentes autoridades, prohibir el uso de recursos ilícitos e introducir un nuevo esquema de fiscalización. Sin embargo, el problema es más amplio: el crimen organizado no sólo financia campañas, también amenaza, soborna y/o elimina personas candidatas para instalar a sus leales. Una reforma que aspire a incidir en los actuales niveles de infiltración y violencia requiere de diagnósticos hoy ausentes (véase el capítulo de César Hernández), así como de una perspectiva multidimensional capaz de enfrentar la intervención de redes criminales en toda su complejidad.

VII. Mecanismos de participación ciudadana

La propuesta introducía cambios en materia de mecanismos de democracia directa. Las legislaturas locales debían regular las consultas populares, referéndums y plebiscitos, entre otros. Se abría la posibilidad de emplear "tecnologías de la información y comunicación" para la emisión del voto en consultas populares, lo que abría la puerta a modalidades de votación electrónica o incluso por internet. No obstante, los vacíos de diseño de la consulta han impedido su apropiación social y facilitado su captura partidista y bloqueo judicial, como advierten Daniela Carrasco y Juan Jesús Garza.

Adicionalmente, la iniciativa introducía cambios en el régimen de difusión de información sobre consultas populares. El INE dejaría de ser la única autoridad encargada de su difusión y se elimina el mandato explícito de que dicha promoción se realice bajo criterios de imparcialidad. Como argumenta María del Carmen Alanis, la reforma habría permitido a los poderes públicos influir en el electorado, en contravención de las reglas que buscan preservar su neutralidad.

VIII. Acciones afirmativas

Bajo la narrativa populista de la "cuarta transformación" y de "primero los pobres", la iniciativa incorporó acciones afirmativas en favor de los pueblos indígenas, afromexicanos y grupos históricamente subrepresentados. Sin embargo, en lugar de reforzar sus derechos políticos, se propuso constitucionalizar las acciones afirmativas, medidas que por definición son temporales, según señala Saúl Ramírez. Además, como resalta Uriel Carrillo, el diseño no garantizaba resultados reales: al dejar su alcance en manos de los partidos debilitaba cualquier control efectivo. El riesgo era claro: acciones afirmativas vacías y subrepresentación intacta.

IX. Elecciones judiciales

El volumen concluye con dos análisis sobre las elecciones judiciales, un tema que, desde nuestra perspectiva, debió ocupar un lugar central en cualquier reflexión sobre una posible reforma electoral; examinar las reformas constitucionales y legales necesarias para atemperar las falencias y efectos más perniciosos provocados por las elecciones judiciales.

Azul Aguiar identifica los principales problemas de integridad de la elección judicial de 2025, evidenciando cómo la elección masiva de personas juzgadoras puso en jaque no sólo la independencia judicial, sino sobre todo el elemento mínimo de una democracia: las elecciones. A partir de ello, se plantean medidas urgentes para evitar una mayor deslegitimación tanto del sistema de justicia como un deterioro más amplio del régimen político.

En esa misma línea, se propone reprogramar la elección de personas juzgadoras prevista para 2027. Como plantea Guadalupe Salmorán, este cambio permitiría evitar su coincidencia con la elección intermedia en la que, además de concluir la renovación de los poderes judiciales locales pendientes, se renovarán las diputaciones federales, 17 gubernaturas y numerosos cargos locales. Posponer la elección contribuiría a no sobrecargar el proceso electoral ni intensificar los riesgos de politización.

¿Por qué estudiar una reforma que ya fue rechazada?

Desde antes de su presentación formal hubo quienes sostuvieron que no tenía caso leerla, ni mucho menos discutirla, porque simplemente no sería aprobada. Los propios voceros del oficialismo reconocieron que no tenían el respaldo para alcanzar la mayoría calificada requerida.

No obstante, las propuestas de enmienda constitucional deben evaluarse por sus probabilidades de prosperar y por lo que revelan acerca de la concepción que el poder político tiene sobre las reglas del juego democrático. Incluso las iniciativas fallidas permiten anticipar posibles orientaciones de cambio institucional, especialmente en contextos de erosión democrática, donde las reglas son subvertidas de manera legal y con mayorías formales.

Desde 2022 existen claros indicios sobre los objetivos del gobierno, pero no se han logrado concretar. Recordar los intentos fallidos ayuda a comprender no ya sólo las razones de su tropiezo, sino también la dirección de posibles reformas futuras.

La disputa por la reconfiguración del juego democrático se remonta a la fallida reforma constitucional —el Plan A— presentada por AMLO en abril de 2022 con el argumento de "abaratar la democracia". Aquella propuesta pretendía extinguir los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y tribunales locales, pero también desaparecer al INE y sustituirlo por un nuevo órgano electo por voto popular. Planteaba, además, reducir el tamaño del Congreso, eliminar los plurinominales y cancelar el financiamiento público ordinario a los partidos. El Congreso la rechazó a finales de ese año.

Tras ese fracaso, en diciembre de 2022 se aprobó en *fast track* el Plan B: un paquete de reformas legales promovidas por Morena. Estas medidas debilitaban la capacidad operativa del INE, devolvían a la Secretaría de Gobernación el control del padrón de mexicanos en el extranjero y abrían la puerta a la intervención de funcionarios en los procesos electorales. La Suprema Corte declaró inconstitucional esta reforma por graves violaciones al procedimiento legislativo. Esta resolución fue uno de los detonantes del Plan C, un conjunto de reformas constitucionales que cambiaron la naturaleza del régimen político, incluyendo la reforma judicial que introdujo la elección popular de las personas juzgadoras.

Está claro que la iniciativa de reforma electoral presentada por la presidenta y analizada en este libro se inscribe en esa secuencia de intentos por redefinir importantes aspectos de las reglas de la competencia democrática.

El papel de la academia en la deliberación pública

El presente libro surge de la convicción de que la academia puede desempeñar un papel clave en contextos de cambio institucional, particularmente cuando está en riesgo la democraticidad y pluralidad del régimen político.

En escenarios donde las reformas se discuten de manera opaca, en espacios cerrados y se comunican parcialmente generando desinformación, la academia adquiere una relevancia particular. Más allá de documentar retrospectivamente los procesos políticos, las instituciones académicas pueden —y, en ciertos momentos, deben— abrir espacios de deliberación pública informada, señalando límites, riesgos y desafíos de las propuestas hechas por el poder político.

Desde luego, pudimos esperar al desenlace legislativo para realizar un análisis técnico, como suele ocurrir en muchos estudios sobre reformas institucionales. Sin embargo, este volumen surge, por el contrario, de la convicción de que la reflexión académica puede intervenir en el debate público mientras las decisiones aún están en disputa.

Por eso, y con el propósito de abrir un espacio plural, descentralizado e interinstitucional de reflexión, con la Línea de Investigación del IIJ-UNAM Electoral, Democracia y Representación Política, en complicidad con Marcos del Rosario y Horacio Vives, logramos que en conjunto la ENID-IIJUNAM en Tijuana, el ITESO en Guadalajara y el ITAM organizáramos un seminario sobre los riesgos y las posibles mejoras a las reglas del juego democrático. Este volumen recoge y amplía ese intercambio sobre el futuro de las reglas democráticas que han permitido la competencia política en México.

Una preocupación democrática

La preocupación central que anima esta obra no se limita al contenido de la iniciativa, sino también a la forma en que ha sido procesada políticamente. Estamos convencidas de que las reglas que organizan la competencia democrática no deberían definirse en espacios cerrados ni negociarse sin texto a la vista y sin razones sometidas a escrutinio. En una democracia constitucional, si la ciudadanía no sabe —o no puede saber— qué se está discutiendo, con qué diagnósticos y con qué impactos esperados, el control democrático del poder se vuelve ilusorio.

La normalización del PowerPoint como sustituto de una iniciativa legislativa es un claro síntoma del empobrecimiento del debate político, pero también da cuenta del poder que tiene la narrativa gubernamental para desorientar, e incluso desinformar, sobre el contenido de las reformas esenciales para la vida democrática. En un primer momento la diapositiva parecía más una señal de improvisación y un signo de la incompetencia del oficialismo para procesar acuerdos legislativos. Hoy se ha convertido en una estrategia.

Anunciar reformas sin presentar formalmente el texto de la iniciativa nos priva a la ciudadanía de la posibilidad de conocer y discutir oportunamente las propuestas que pretenden transformar las reglas del sistema político. La opacidad (la no publicidad) con la que se han intentado lograr estos cambios no es un accidente procedimental, es una demostración y una forma de ejercer el poder; es también una vía de desactivar la crítica informada y la deliberación pública.

17 de marzo de 2026
San Diego, California y Guadalajara, Jalisco

Entre la democratización de la elección y la desnaturalización de la representación proporcional

Marcos del Rosario Rodríguez[1]

I. Introducción

La discusión sobre el sistema electoral para la Cámara de Diputados suele contaminarse por una premisa políticamente rentable, pero jurídicamente insuficiente, consistente en afirmar que toda diputación de representación proporcional es, por definición, menos democrática que una de mayoría relativa.

La iniciativa de reforma electoral de 2026 y el proyecto de dictamen que la acompaña partieron, en buena medida, de esa narrativa. Su tesis señala que el problema de las diputaciones plurinominales radica en que las listas son definidas por las cúpulas partidistas, sin una intervención suficientemente directa de la ciudadanía; por ello, se proponía rediseñar el mecanismo de asignación, para que el elector incidiera de manera más visible en la integración de esas doscientas curules (Cámara de Diputados, 2026, pp. 11-12, 77-78; Presidencia de la República, 2026).

La intuición política detrás de la propuesta no es menor. Existe, en efecto, una percepción social de que las listas cerradas protegen a élites partidarias, facilitan candidaturas de lealtad y debilitan la rendición de cuentas. El dictamen incluso sostiene que la reforma no elimina la representación proporcional, sino que busca fortalecer su legitimidad pública al devolverle a la ciudadanía el poder de elegir a sus representantes (Proyecto de Dictamen, 2026, pp. 11-12). El punto de partida, sin embargo, es técnicamente discutible. Una cosa es reconocer un problema de legitimidad en la confección de las listas y otra muy distinta es asumir que la solución constitucionalmente correcta consiste en alterar la función misma de la representación proporcional.

Sin embargo, el problema central no reside en la existencia de diputaciones plurinominales, sino en la forma en que los partidos construyen sus candidaturas y en los incentivos que el sistema ha tolerado para producir distancia entre electores y representantes.

El remedio adecuado, por tanto, tendría que orientarse a democratizar la selección intrapartidista, transparentar criterios de postulación y ajustar reglas de coalición y sobrerrepresentación, cuando ello sea necesario. La iniciativa, en cambio, optó por un rediseño estructural sobre el mecanismo compensatorio de la Cámara. Y allí es donde aparece el principal riesgo, en hacer más electiva la representación proporcional, desfigurando con ello su razón de ser.

II. La lógica constitucional del modelo vigente

El diseño actual de la Cámara de Diputados responde a un modelo mixto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone de trescientas diputaciones electas por mayoría relativa en distritos uninominales y doscientas por representación proporcional, distribuidas en cinco circunscripciones plurinominales (CPEUM, arts. 52-54).

Esa fórmula tiene una justificación, toda vez que busca conciliar dos elementos constitucionales distintos; por un lado, la proximidad territorial y la decisión mayoritaria propia de los distritos, y por otro, la inclusión del pluralismo político y la corrección de distorsiones que produce toda competencia uninominal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha definido con claridad que la representación proporcional opera como un mecanismo para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos y que sus bases generales deben evitar que la lógica mayoritaria absorba por completo a las minorías políticas (SCJN,

[1] Profesor-investigador en el ITESO, Universidad jesuita de Guadalajara.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

1998b; SCJN, 1998a). La clave, entonces, no es sólo cuántas curules de RP existen, sino para qué sirven dentro del sistema.

En el caso mexicano, las listas regionales han cumplido, pese a sus defectos, una función de compensación. Permiten que la votación nacional emitida tenga una traducción parlamentaria menos distorsionada que la que arrojaría un sistema puramente mayoritario. También permiten introducir perfiles, regiones, trayectorias y agendas que difícilmente ganarían un distrito, pero que sí expresan pluralidad social y política. Esto no significa que el sistema vigente sea intocable, significa que cualquier reforma debe cuidar que el componente proporcional conserve naturaleza correctiva y no se convierta en una réplica atenuada de la contienda distrital.

En este punto conviene subrayar que la representación proporcional no es una concesión marginal del sistema, sino una decisión constitucional con esencia democrática propia. Su objetivo es evitar que la regla del ganador abarque todo y colonice indebidamente la composición de la Cámara.

Por eso, cuando se reforma este componente la cuestión fundamental no es si la ciudadanía ve más a quien resulta electo, sino si el nuevo diseño preserva el equilibrio entre gobernabilidad, pluralismo, proporcionalidad y certeza.

III. Aspectos que pretendía modificar la iniciativa

La iniciativa y el dictamen conservaban el total de trescientas diputaciones de mayoría relativa y doscientas de representación proporcional, así como la existencia de cinco circunscripciones. No obstante, pretendía modificar de forma profunda la mecánica de acceso a estas últimas. En esencia, proponía que las doscientas diputaciones de RP se integren de dos maneras: a) cien para candidaturas que no ganaron el distrito en el que compitieron, ordenadas de manera decreciente conforme a la votación distrital válida emitida obtenida respecto de su propio partido; y b) cien por votación directa en cinco circunscripciones regionales, en donde además se integrarán las diputaciones electas por las personas mexicanas residentes en el extranjero (Cámara de Diputados, 2026, pp. 121-122).

El artículo 54 reformado, según el dictamen, disponía además que la asignación de esas doscientas diputaciones fuese alternada entre ambos componentes. Primero corre la relación de las mejores perdedoras o mejores perdedores por circunscripción, y luego la correspondiente al sistema de votación directa regional, sucesivamente, hasta agotar el número de curules que corresponda a cada partido según su votación nacional emitida (Proyecto de Dictamen, 2026, pp. 121-122). A lo anterior se suma la eliminación, en los artículos 52 y 53, de la referencia al sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales tal y como hoy lo conocemos (Cámara de Diputados, 2026, pp. 77-78).

Normativamente se buscaba un cambio de gran calado, ya que no se estaba ante una simple apertura de listas, ni ante una modalidad flexible de prelación interna. La iniciativa se ubicaba ante la transformación de la representación proporcional en un mecanismo dual; la mitad basado en el desempeño distrital de candidaturas derrotadas, y la mitad basado en una votación regional directa todavía insuficientemente desarrollada a nivel constitucional.

IV. Valoración técnica de la propuesta

La iniciativa identificaba correctamente un malestar ciudadano respecto de las listas cerradas, pero extrajo una conclusión constitucional equivocada. El verdadero déficit no es que la RP exista, ni que use lista, el problema es que los partidos han administrado esas listas con baja deliberación interna, opacidad y, en ocasiones, criterios patrimonialistas. Cambiar la estructura constitucional de la RP para corregir un problema de democracia interna partidista es, en términos técnicos, una respuesta poco pertinente.

La segunda objeción es de carácter funcional. Al reservar cien curules para las candidaturas que perdieron en su distrito, pero obtuvieron el mejor porcentaje relativo de su partido, la reforma reduce el carácter compensatorio de la representación proporcional. Esa fórmula premia competitividad distrital, no subrepresentación política. Puede favorecer a partidos grandes con presencia territorial uniforme y candidaturas competitivas en múltiples distritos, mientras reduce la capacidad del sistema para incorporar expresiones minoritarias cuya fuerza electoral

es real, pero dispersa o menos personalizable. En otras palabras, las mejores personas perdedoras son un criterio de desempeño individual en la lógica mayoritaria, no son, por sí mismas, un criterio de proporcionalidad.

La tercera objeción es sistémica. La propuesta combina en un mismo segmento constitucional dos lógicas de legitimación distintas: una derivada de la derrota competitiva en distritos uninominales y otra derivada de una votación directa regional. Esa hibridez puede sonar atractiva políticamente, pero complica innecesariamente la estructura electoral. El texto constitucional propuesto deja demasiadas preguntas abiertas para un componente tan sensible de la integración de la Cámara (Cámara de Diputados, 2026, pp. 121-122).

La cuarta objeción es constitucionalmente relevante, ya que el nuevo modelo incrementará la litigiosidad, no sólo por la complejidad de la asignación alternada, sino por las tensiones previsibles entre porcentaje distrital, paridad de género, representación de grupos históricamente subrepresentados y ubicación en circunscripciones. El dictamen intentaba atender parte de estas preocupaciones al hablar de paridad y acciones afirmativas, pero no resuelve de forma integral la manera en que esas exigencias dialogarán con la doble vía de asignación de la RP (Cámara de Diputados, 2026, pp. 17-18, 121-122). Cuando un sistema requiere demasiadas correcciones posteriores para producir resultados constitucionalmente aceptables, el problema suele radicar en el diseño inicial.

La quinta objeción tiene que ver con el tipo de representación que se está privilegiando. La propuesta parece asumir que una representación más personalizada es, sin más, una representación mejor; sin embargo esto no necesariamente es así. En una democracia constitucional, la calidad de la representación no depende exclusivamente de que el elector identifique a quien accede a la curul, también depende de que el sistema traduzca votos en escaños con razonable fidelidad, preserve el pluralismo, evite sesgos mayoritarios excesivos y ofrezca reglas ciertas y estables. De hecho, la experiencia reciente sobre asignación de diputaciones federales ha mostrado que el problema técnico más delicado no es la existencia de listas, sino la interpretación de los límites de sobrerrepresentación y el tratamiento de coaliciones (Herrera García y De la Mata Pizaña, 2025, pp. 64-71; TEPJF, 2024).

Pese a lo anterior, se reconocen tres méritos parciales de la fallida iniciativa de reforma. Primero, evita el error mayor de suprimir las doscientas curules de RP, lo que habría empobrecido severamente el pluralismo de la Cámara. Segundo, intentó responder a una crítica social respecto de la distancia entre ciudadanía y listas partidarias. Tercero, pretendió abrir una discusión pertinente sobre la representación política de las personas mexicanas residentes en el extranjero. Pero esos aciertos no compensan el hecho de que la propuesta altera el corazón del sistema, sin demostrar que ello mejorará la proporcionalidad, reducirá la sobrerrepresentación o fortalecerá la certeza.

Una ruta más consistente sería la de conservar la función compensatoria de la RP y, sobre esa base, reformar el modo de construcción de las listas. El sistema podría explorar listas flexibles o semiabiertas, procesos democráticos verificables de selección partidista, reglas de transparencia en la integración de prelaciones, fortalecimiento de acciones afirmativas y una revisión más fina de los incentivos de coalición. Es decir, reformar la puerta de entrada a las listas, no desmontar la función constitucional que cumplen.

V. Conclusión

La iniciativa de reforma al sistema electoral presentada por la presidenta Sheinbaum, y que fuese desechada por la Cámara de Diputados, tenía un mérito político, que era tomar en serio el malestar ciudadano frente a las diputaciones plurinominales definidas cupularmente. Sin embargo, una valoración constitucional obliga a distinguir entre el problema percibido y la solución normativamente adecuada. La propuesta preservó la cifra de curules y mantuvo formalmente la representación proporcional, pero la reconfiguraba de un modo que debilitaba su lógica compensatoria, mezclando racionalidades distintas de asignación y abriendo un campo amplio de incertidumbre operativa y litigiosa.

La representación proporcional no debe ser defendida por inercia, pero tampoco reformada desde la intuición. Su función en el constitucionalismo democrático mexicano es garantizar pluralidad, contener los excesos de la mayoría y ofrecer una traducción parlamentaria menos distorsionada del voto. Si el objetivo es democratizar las

listas, la respuesta debe dirigirse a la democracia interna de los partidos y a la transparencia de las nominaciones.

Si el objetivo es fortalecer la legitimidad de la Cámara, la tarea es mejorar la representación sin sacrificar proporcionalidad, certeza y equilibrio institucional. En ese punto, la iniciativa no me parecía persuasiva, ya que más que perfeccionar el sistema electoral de la Cámara de Diputados, corría el riesgo de volverlo conceptualmente más confuso y constitucionalmente menos robusto.

Sistema electoral del Congreso: sobrerrepresentación y antipluralismo

Ciro Murayama Rendón[1]

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que presentó la presidenta Claudia Sheinbaum el 4 de marzo de 2026 significó, en lo que toca a la integración del Congreso de la Unión, un intento de revertir los avances realizados en más de seis décadas para abrir la conformación parlamentaria al pluralismo real de la sociedad mexicana. El hecho de que la Cámara de Diputados rechazara la iniciativa el 11 de marzo, al no obtener dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes, es una buena noticia para la democracia mexicana. Mas el hecho de que la presidenta que llegó a su cargo con el mayor porcentaje de voto ciudadano en lo que va del siglo XXI haya pretendido lastimar uno de los pilares de la democratización de México hace necesario dejar en negro sobre blanco un análisis de su malograda intención.

I. El contenido de la propuesta

1.1. La Cámara de Diputados

El artículo 52 de la Constitución vigente establece: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales". Eso se dejó intacto en la propuesta de reforma, no así el siguiente artículo.

Se pretendió modificar el artículo 53, que ahora establece: "Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones". El cambio consistía en eliminar el concepto de "sistema de listas regionales".

Además, se añadía lo siguiente: "La elección de las 200 diputaciones según el principio de representación proporcional se ajustará a lo siguiente: a) 100 que no obtuvieron el triunfo en el distrito en el que participaron, ordenados porcentualmente de manera decreciente conforme a la votación distrital válida emitida de su propio partido en esa misma elección, y b) 100 por votación directa en cinco circunscripciones regionales, en donde se integrarán las diputaciones electas por las ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero".

Y en el artículo 54, base III, se especificaría: "La asignación de las 200 diputaciones será alternada de acuerdo al inciso a) y b) anteriores. Iniciará con la relación de personas que no habiendo obtenido un triunfo, obtuvieron los mejores porcentajes de votación distrital emitida de su partido político, por circunscripción, alternada con el sistema de mayor porcentaje de votación individual correspondiente. Las diputaciones elegidas por las ciudadanas y los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional se asignarán al partido político que corresponda, en cada circunscripción, iniciando por aquella en la que el partido haya obtenido un mayor porcentaje de votación. La ley establecerá las reglas a observar para realizar los ajustes necesarios en la asignación que corresponda a los partidos".

1.2. El Senado

El artículo 56 de la Constitución vigente define que el Senado se integrará por 126 legisladores. Por cada una de

[1] Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

las 32 entidades federativas, "dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría", lo que da 96 senadores. La Carta Magna añade que: "Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional".

En la iniciativa de la presidenta Sheinbaum desaparecían los últimos 32 senadores contemplados por la Constitución.

II. En sentido contrario a la historia de la democratización

El diseño vigente de la integración del Congreso de la Unión es fruto de un amplio proceso de reformas que buscaron que el pluralismo político real de la sociedad mexicana tuviera una expresión formal en los órganos de representación. Sin pluralismo en el parlamento no hay democracia real.

Hasta inicio de la década de los años sesenta del siglo pasado, la Cámara de Diputados se conformaba sólo por 300 diputaciones uninominales o de mayoría relativa. A partir de 1963 se crea la figura de diputados de partido, que se otorgaban de la siguiente manera: el partido minoritario que obtuviera 2.5% de la votación recibiría cinco diputados y uno más por cada medio punto porcentual adicional de votos, hasta un tope de veinte legisladores. A partir de 1971 el umbral para conseguir diputados de partido se redujo a 1.5% (Becerra, Salazar y Woldenberg 2000, p. 115).

En 1977, con la reforma de la apertura política, se incorporan los diputados plurinominales, con 100 legisladores que se sumaban a los 300 uninominales. Después, a partir de 1988 los plurinominales fueron 200, para dar los 500 existentes hasta la fecha.

En 1996 se determinó que ningún partido —o coalición, porque éstas eran consideradas como un solo partido para la asignación de plurinominales— pudiera tener más de 300 legisladores por ambos principios, ni acceder a un porcentaje de diputaciones superior en ocho puntos a su porcentaje de votos.

Como se ve, la ampliación de la representación proporcional a partir de listas partidistas fue la llave para introducir la pluralidad efectiva de la sociedad en la Cámara de Diputados. Pluralismo y fortalecimiento del sistema de partidos fue la combinación.

Con este diseño, entre 1997 y 2018 ningún partido tuvo la mayoría simple de la Cámara de Diputados, lo que hizo efectiva la división de poderes y el contrapeso del Congreso al Ejecutivo.

El Senado se conformó hasta 1988 por dos senadores por entidad federativa, 64 en total, asignados a la fuerza más votada. Así, ese año, con apenas 49% de la votación nacional al Senado, el PRI se hizo con 60 legisladores, el 94%.

En 1994 la democratización llegó al Senado para incluir por primera vez a fuerzas minoritarias de las entidades federativas, de las cuales saldrían cuatro legisladores: tres para el primer lugar y uno para el segundo partido más votado. Luego, a partir de 1996, se alcanzó el diseño actual que también permitió, entre 2000 y 2018, la ausencia de mayorías partidistas en la Cámara Alta. Y si bien en 2018 y 2024 hubo mayoría de la coalición gobernante, en ningún caso obtuvo la mayoría calificada.

III. Las omisiones de la reforma: no corregir la sobrerrepresentación

Si algo se ha discutido de forma intensa del sistema electoral mexicano en los últimos siete años, cuando menos, es el de la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. Ese debate se intensificó cuando, en 2024, con 54% del voto ciudadano la coalición de Morena, el Partido del Trabajo y el Partido Verde se hizo –con la complicidad de las autoridades electorales– del 73% de las diputaciones, un exceso de 19%, más del doble del 8% que permite la Constitución.

La propuesta de la presidenta Sheinbaum eludió ese tema de forma expresa, pues no buscó remover el 8% de sobrerrepresentación que aún permite el artículo 54 de la Constitución, base V, y menos aún intentó que las coaliciones electorales no se beneficiaran de criterios que permiten superar con creces el límite de ocho puntos.

Es decir, los elementos que objetivamente se ha demostrado que conspiran contra una fiel expresión de la voluntad popular depositada en las urnas en su traducción en la integración de la Cámara de Diputados fueron ignorados por el Ejecutivo.[2]

Podría decirse que si lo que ocurrió en 2024 benefició al gobierno, se entiende que no lo buscara cambiar. Pero en la historia de la democratización de México sí se vio lo contrario: que las reformas electorales se diseñaran precisamente para atender distintos reclamos de las oposiciones, que implicaron acabar con la imposibilidad de crear nuevos partidos y que hubiera canales para la representación de las minorías (1977), inyectar más pluralismo en la Cámara (1986), la corrección de los procedimientos electorales que ponían en duda la legalidad y legitimidad de los comicios (1990-91), que dieron lugar a la ciudadanización de la electoral federal (1994), la plena autonomía de las autoridades electorales y la construcción de condiciones de equidad en la contienda (1996), la reducción de la influencia de los poderes fácticos en las campañas (2008) o la estandarización de la calidad y vigilancia de los comicios locales con los federales (2014).

Es decir, cuando se hacen reformas electorales de inspiración democrática se busca remover aquello que agrava a las oposiciones y que da ventajas indebidas o ilegales a quien está en el poder. Por eso tales reformas nacen con diagnósticos amplios y se construyen con una extensa e incluyente deliberación, hasta aprobarse por consenso. Ninguna de esas características puede identificarse en el procesamiento y en el contenido de la malhadada iniciativa presidencial del 4 de marzo de 2026.

IV. Un resorte antipartidos y antipluralista

Aunque en el discurso que pronunció en el Zócalo el 1° de octubre de 2024, día de su toma de posesión, la presidenta había anunciado su intención de desaparecer toda representación proporcional en ambas Cámaras, en la iniciativa que finalmente presentó 17 meses después sólo buscó cambiar la forma de elección de doscientos diputados plurinominales y eliminar la lista nacional de 32 senadores.

Al presentar la iniciativa, antes de enviarla formalmente, en el ejercicio de comunicación que se conoce como "la mañanera", la presidenta mostró unas láminas en las que se decía que los plurinominales serían elegidos directamente. Se trató de una falacia, pues como se desprende del artículo 52 constitucional vigente, es una realidad que ya se eligen directamente los 300 de mayoría relativa y los 200 de representación proporcional.

El cambio introducido, entonces, se redujo a determinar que de los doscientos plurinominales, cien se escogerían de los distintos partidos en función del porcentaje de votación de los mejores segundos ganadores y otros cien en listas. Debido a que no se conoció la iniciativa de ley secundaria, no puede afirmarse que esas listas serían abiertas, como se llegó a mencionar, o cerradas. Pero la idea de que al menos cien legisladores no surjan de listas de los partidos, en buena medida viene de una pulsión antipartido, que señala que son los partidos los que confeccionan las listas plurinominales, lo cual además de ser una obviedad, no se hace cargo de que también son los que definen sus candidatos uninominales —así como las candidaturas a regidurías, alcaldías, gubernaturas, presidencia de la República—. Es decir, se busca acotar la facultad de los partidos para definir qué cuadros desean colocar en el Congreso.

En los sistemas parlamentarios, donde con frecuencia todos los legisladores son plurinominales, de lista, la animadversión a los partidos suele ser menor. En cambio, en los países donde se han explorado las listas abiertas y donde se busca disminuir el rol de los partidos en la vida política, como sucede en varios de América Latina, las democracias ni son más estables, ni más legítimas ni más resilientes. Y ahí donde desaparecen los partidos no son sustituidos por virtuosos ciudadanos apartidistas, sino por regímenes de corte autoritario.

Sigue siendo cierto que sin partidos no hay democracia, por lo que las medidas que los dañan, lesionan al final la democracia y a los derechos y libertades de la ciudadanía que la democracia hace posible.

En el caso del Senado, la iniciativa de la presidenta Sheinbaum buscó apuntalar la sobrerrepresentación de la fuerza

[2] Una obra que de forma clara documenta la manera en que se afectó en 2024 la traducción de votos a curules en la Cámara de Diputados es *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión* (Marván, Orozco y Valadés, 2025).

más votada, en este caso la suya. Dado que el partido más votado en una entidad se hará con dos de tres senadores, eso implica el 67% de la representación y a toda oposición, con independencia de su arraigo y presencia electoral, le tocará el 33%. Morena en 2024 recibió el 47% de los votos al Senado, pero dado que fue el partido más votado en 30 entidades y fue segunda fuerza en dos, con las reglas que proponía la iniciativa presidencial se habría hecho con 62 senadores, el 65% del total; esto es, habría logrado una sobrerrepresentación de 18%. Ese margen de sobrerrepresentación se traduciría, a su vez, en una subrepresentación de otras fuerzas políticas respecto a la votación popular recibida.

Cuando resortes antipolíticos guían las reformas electorales, la democracia se deteriora. Cuando el propósito es asfixiar la expresión del pluralismo, lo que sopla es un viento autoritario.

V. Apunte final

El fracaso de la iniciativa presidencial no puede verse sino como una buena noticia. Sin embargo, al día siguiente de la votación en la Cámara la propia titular del Ejecutivo anunció su intención de presentar otra iniciativa que si bien no podrá modificar la integración del Congreso, sí puede generar afectaciones a la democracia representativa. Es el caso de encimar la revocación de mandato con la elección intermedia al Congreso.

En México la revocación de mandato —en teoría una herramienta para que la ciudadanía inconforme con un gobernante pueda buscar su remoción anticipada— se ha usado en realidad como un instrumento desde el poder para autoafirmarse. Se ha tratado, así, de una simulación democrática y de un fraude a la ley (Murayama, 2025). Que ahora se busque que el ejercicio coincida con las votaciones a la Cámara de Diputados de 2027 y con múltiples elecciones locales, para llevar de nuevo a Sheinbaum a la boleta electoral, es una señal de cómo el gobierno y la presidenta pretenden ser parte directa del proceso electoral cuando en México, todavía, la Constitución señala que los gobernantes deben permanecer al margen de los comicios y abstenerse de tratar de incidir en las preferencias de la ciudadanía.

Mientras tanto, el principal problema del sistema electoral mexicano persiste: la sobrerrepresentación que atenta contra la igualdad política de los ciudadanos. La senda para corregir y mejorar el sistema electoral no puede sino ser la de una ruta democrática: deliberación abierta, diálogo efectivo e incluyente, construcción de consensos y no imposición. Un rumbo que llevó a México a la democracia y cuyo abandono lo perfiló al autoritarismo.

Sistema electoral y representación política en México: la Cámara de Diputados y el equilibrio institucional

Rosa María Mirón Lince[1]

El debate reciente sobre la reforma electoral en México ha vuelto a colocar en el centro de la discusión pública el papel que desempeñan las reglas electorales en el equilibrio del poder político. El sistema electoral de la Cámara de Diputados constituye uno de los pilares del diseño institucional de la democracia mexicana. Desde la reforma política de 1977, México adoptó un modelo mixto de representación que combina mayoría relativa y representación proporcional, con el objetivo de equilibrar dos principios fundamentales de la representación democrática: la gobernabilidad y el pluralismo político.

Este arreglo institucional permitió corregir los efectos mayoritarios del sistema electoral del periodo de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al facilitar la incorporación institucional de fuerzas políticas opositoras en el Congreso. En términos comparados, la introducción de mecanismos proporcionales en sistemas originalmente mayoritarios ha sido una estrategia recurrente para ampliar la representación política y fortalecer la competencia electoral (Lijphart, 1999; Norris, 2004).
La discusión sobre este equilibrio institucional volvió al centro del debate público en México a partir de la iniciativa de reforma electoral impulsada por el Poder Ejecutivo federal. La propuesta planteaba modificaciones relevantes al sistema de representación política, particularmente en lo que respecta al papel de la representación proporcional. La iniciativa fue sometida a votación en el pleno de la Cámara de Diputados y no logró la mayoría calificada para modificar la Constitución. Fue respaldada por los diputados de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y por una docena de legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pero no obtuvo el apoyo del resto de las fuerzas políticas ni de los otros legisladores de la coalición gobernante, como el Partido del Trabajo (PT).

Este resultado legislativo es trascendente no sólo por el contenido de la propuesta, sino también porque refleja las tensiones dentro del propio bloque gobernante. Aunque Morena respaldó la iniciativa, los desacuerdos de sus aliados parlamentarios pusieron de manifiesto diversas reservas.

En este contexto, cabe preguntarse si desde el Congreso comienza a configurarse un polo de poder con márgenes propios dentro de Morena, particularmente alrededor de figuras con amplia experiencia en la operación política parlamentaria. Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, políticos como Adán Augusto López Hernández y Ricardo Monreal Ávila fueron piezas centrales para construir mayorías legislativas y sacar adelante sus reformas. Sin embargo, el escenario actual presenta una diferencia relevante: López Hernández ya no lidera la fracción de Morena y la operación parlamentaria recae en actores como Monreal Ávila en la Cámara de Diputados e Ignacio Mier Velazco en el Senado. En particular, la posición de Monreal Ávila resulta políticamente significativa: no pertenece al círculo político más cercano de Claudia Sheinbaum, pero cuenta con redes propias, experiencia política y control sobre dinámicas legislativas que pueden resultar decisivas para la aprobación de reformas. Si las grandes transformaciones del gobierno dependen, en buena medida, de su capacidad para ordenar mayorías y administrar acuerdos parlamentarios, Monreal Ávila podría convertirse en un intermediario necesario entre el Ejecutivo y el Congreso, lo cual fortalece su capital político que, dicho sea de paso, no está subordinado al grupo presidencial. En ese escenario, el Congreso dejaría

[1] Profesora adscrita al Centro de Estudios Políticos de la FCPyS-UNAM. Miembro del SNII Nivel 3.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

de ser sólo una instancia de disciplina partidaria para convertirse también en un espacio donde se negocien los alcances del proyecto político del oficialismo.

Este episodio ilustra, además, una característica recurrente de las reformas electorales en México: su estrecha vinculación con las dinámicas de competencia política. En la historia reciente del país, los cambios en las reglas electorales han estado asociados con los incentivos estratégicos de los actores políticos y con las condiciones de competencia entre partidos. En este sentido, el debate actual no puede entenderse únicamente como una discusión técnica sobre el diseño institucional del sistema electoral, sino como una disputa política más amplia acerca de la concentración del poder por parte de una fuerza partidista del sistema político.

Tras el rechazo legislativo, la presidenta Sheinbaum anunció que su gobierno impulsará un nuevo paquete de reformas. De acuerdo con declaraciones del coordinador de los diputados de Morena, Monreal Ávila, el Plan B podría incluir diversos ajustes institucionales, tales como reducción de recursos para congresos locales y ayuntamientos, modificaciones en la fecha de la revocación de mandato, cambios en el calendario de elección de jueces federales, la inclusión de temas electorales dentro de los mecanismos de consulta popular y la disminución de los salarios de las consejerías y personal del Instituto Nacional Electoral (INE).

Hasta el momento, no existe un proyecto legislativo formal que permita evaluar con precisión el contenido de esta nueva propuesta. La información disponible proviene principalmente de declaraciones públicas realizadas en entrevistas y posicionamientos políticos. Por esta razón, resulta difícil analizar los alcances de la eventual reforma. Lo que sí se ha señalado explícitamente es que se trataría de una reforma constitucional, implicando que sus posibles efectos podrían tocar distintos aspectos del diseño institucional del sistema electoral y del funcionamiento de las instituciones electorales.

En este escenario de incertidumbre legislativa, el análisis no puede centrarse todavía en un articulado específico. Sin embargo, la discusión pública que se ha abierto permite identificar con claridad el núcleo del debate: las reglas que organizan la representación política y estructuran la competencia electoral. Incluso cuando el contenido definitivo de una reforma aún se desconoce, examinar el funcionamiento del sistema electoral vigente resulta fundamental para comprender los posibles efectos de cualquier modificación institucional.

De tal manera, el debate reciente vuelve a colocar en el centro de la discusión pública una pregunta esencial de la ingeniería constitucional: cómo diseñar reglas electorales que permitan articular representación, competencia y gobernabilidad sin generar incentivos para la concentración del poder. Como ha señalado Sartori (1994), los sistemas electorales no son simples mecanismos técnicos para traducir votos en escaños; constituyen instituciones que estructuran el sistema de partidos y condicionan el funcionamiento de la democracia representativa.

Actualmente, la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores, de los cuales 300 son electos por mayoría relativa en distritos uninominales y 200 mediante representación proporcional en cinco circunscripciones regionales. Este diseño combina dos formas de representación complementarias: la representación territorial directa de los distritos electorales y un mecanismo de corrección proporcional que permite reflejar la diversidad de preferencias políticas del electorado.

Este tipo de arreglos institucionales se conoce en la literatura comparada como sistemas electorales mixtos. Su objetivo es juntar las ventajas de los sistemas mayoritarios (que suelen facilitar la formación de mayorías legislativas) con los beneficios de los sistemas proporcionales, que tienden a reflejar con mayor precisión la pluralidad política del electorado. De esta forma, los sistemas mixtos buscan equilibrar dos propósitos que con frecuencia se encuentran en tensión dentro de las democracias representativas: la eficacia gubernamental y la representación política inclusiva.

En la experiencia comparada, los sistemas mixtos han sido utilizados en diversas democracias con la finalidad de equilibrar representación política y gobernabilidad. Alemania constituye uno de los ejemplos más conocidos de este tipo de diseño institucional, donde el sistema electoral combina distritos uninominales con listas proporcionales para garantizar que la distribución final de escaños refleje de manera relativamente proporcional el voto nacional. Otros países europeos han adoptado arreglos similares con variantes institucionales propias. Aunque los

contextos históricos y políticos son distintos, estas experiencias muestran que los sistemas mixtos suelen concebirse como mecanismos institucionales destinados a conciliar dos objetivos que frecuentemente entran en tensión dentro de las democracias representativas: la eficacia gubernamental y la inclusión plural de fuerzas políticas (Lijphart, 1999; Taagepera y Shugart, 1989).

En el caso mexicano, la adopción de este modelo respondió a la necesidad de abrir el sistema político a una mayor pluralidad. Durante buena parte del siglo XX, el predominio de un solo partido se vio reforzado por un sistema electoral que producía amplias mayorías legislativas, incluso con porcentajes de votación relativamente moderados. La introducción de la representación proporcional buscó corregir esa distorsión y facilitar la incorporación institucional de las fuerzas opositoras.

Las reformas electorales desempeñaron un papel central en este proceso. A diferencia de la iniciativa recientemente discutida, las reformas que marcaron la transición democrática mexicana surgieron de amplios procesos de negociación entre partidos. La de 1977 abrió el sistema político a la oposición mediante los mecanismos de representación proporcional y el reconocimiento institucional de nuevas fuerzas políticas. Posteriormente, las reformas de los años noventa (en particular la de 1996) consolidaron un marco institucional orientado a garantizar condiciones más equitativas de competencia electoral, fortalecer la autonomía de las autoridades electorales y generar mayor confianza en las reglas del juego democrático (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Woldenberg, 2012).

En México, el sistema electoral también ha funcionado históricamente como un mecanismo institucional para moderar la concentración del poder presidencial. Durante el periodo de hegemonía del PRI, la combinación entre un presidencialismo fuerte y un sistema electoral mayoritario produjo mayorías legislativas prácticamente automáticas para el partido gobernante. La introducción gradual de mecanismos de representación proporcional permitió diversificar la composición del Congreso y reducir la capacidad del Ejecutivo para controlar plenamente el Poder Legislativo. De esta manera, el diseño del sistema electoral se convirtió en una pieza clave en la construcción de contrapesos institucionales dentro del régimen político mexicano (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

El sistema electoral mexicano incorpora, además, herramientas diseñadas para evitar la sobrerrepresentación excesiva de una fuerza política en el Congreso. La Constitución establece que ningún partido puede contar con un porcentaje de curules que exceda en más de ocho puntos porcentuales su porcentaje de votación nacional efectiva. Dicho límite constituye un instrumento institucional destinado a preservar cierto equilibrio entre representación política y gobernabilidad.

Desde una perspectiva institucional, este tipo de límites son una herramienta importante para preservar la proporcionalidad básica entre votos y representación parlamentaria. En ausencia de mecanismos correctivos, los sistemas mayoritarios pueden producir diferencias significativas entre el apoyo electoral obtenido por un partido y su presencia en el Congreso. La cláusula de sobrerrepresentación persigue evitar este tipo de distorsiones extremas, pues establece un margen máximo entre la votación nacional efectiva y el porcentaje de curules que un partido puede ocupar en la Cámara. En este sentido, la regla funciona como un instrumento de equilibrio dentro del sistema electoral y, al mismo tiempo, mantiene los incentivos para la formación de mayorías legislativas (Lijphart, 1999; Taagepera y Shugart, 1989).

En la práctica, esta regla ha desempeñado un papel relevante para moderar las distorsiones entre votos y escaños. Durante los procesos electorales federales recientes, en particular en las elecciones de 2018, 2021 y 2024, la aplicación de la cláusula de sobrerrepresentación ha sido objeto de debate en la asignación final de diputaciones de representación proporcional. En primera instancia, el INE ha realizado la asignación de curules aplicando el límite constitucional de sobrerrepresentación a cada partido político de manera individual. Posteriormente, estas decisiones han sido impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La Sala Superior ha sostenido que el límite del ocho por ciento previsto en el artículo 54 constitucional se aplica a los partidos y no a las coaliciones electorales, lo que ha permitido que el bloque oficialista obtenga mayorías legislativas superiores a su porcentaje agregado de votos. Este criterio, reafirmado en la resolución de las impugnaciones posteriores a la elección federal de 2024, ha mantenido abierto el debate sobre los alcances de la cláusula de sobrerrepresentación y su impacto en la proporcionalidad del sistema electoral mexicano.

Los resultados electorales ilustran la importancia de estos mecanismos institucionales. En las elecciones federales de 2024, Morena obtuvo aproximadamente 43.6% de la votación nacional para la Cámara de Diputados. Al considerar el conjunto de los partidos que integraron su coalición electoral (Morena, PT y PVEM), el bloque oficialista alcanzó una mayoría legislativa amplia en la Cámara de Diputados, con 364 de los 500 escaños, lo que le permitió contar con una mayoría calificada cercana a los dos tercios del Congreso.

Las reglas electorales, sin embargo, no sólo determinan cómo se distribuyen los escaños en el Congreso, sino también influyen en la configuración del sistema de partidos y en las dinámicas de competencia política. Los sistemas mayoritarios tienden a favorecer la concentración partidista, mientras que los sistemas proporcionales facilitan la pluralidad política (Duverger, 1954).

En su tipología clásica, Sartori (2005) señaló que un sistema de partido predominante se caracteriza por la existencia de competencia electoral real, pero con un partido que logra mantener de manera reiterada posiciones dominantes dentro del sistema político. En estos contextos, las reglas institucionales adquieren una importancia particular, ya que pueden reforzar o moderar las ventajas estructurales de la fuerza política dominante.

La experiencia comparada muestra que las reformas electorales pueden desempeñar un papel relevante en procesos de concentración gradual del poder político. Como han señalado Levitsky y Ziblatt (2018), los líderes electos democráticamente pueden modificar instituciones clave para fortalecer su posición dentro del sistema político. De manera similar, diversos estudios recientes han documentado procesos de autocratización gradual donde los gobiernos impulsan cambios legales que alteran el equilibrio institucional sin romper formalmente con el orden democrático (Lührmann y Lindberg, 2019; Boese et al., 2022).

Desde una perspectiva más amplia, las deliberaciones recientes sobre reformas electorales suelen reflejar tensiones estructurales entre competencia política, representación y concentración del poder. Las reglas electorales definen no sólo la forma en que se asignan los escaños legislativos, sino también los incentivos estratégicos de los actores políticos y las condiciones bajo las cuales se desarrolla la competencia partidista. Por esta razón, cualquier modificación al sistema electoral debe evaluarse en términos de eficiencia administrativa o reducción de costos institucionales, pero también en función de sus efectos sobre el equilibrio del sistema político y la representación democrática.

La reflexión sobre la representación proporcional y las posibles reformas al sistema electoral mexicano remite a un problema más profundo de diseño institucional. La ingeniería constitucional consiste precisamente en el conjunto de decisiones institucionales que configuran las reglas del juego democrático y orientan los incentivos de los actores políticos (Sartori, 1994). Los sistemas electorales forman parte central de esa arquitectura institucional, pues determinan cómo se traduce la voluntad ciudadana en representación política y cómo se estructuran las relaciones de poder dentro del sistema de partidos. Desde esta perspectiva, cualquier reforma electoral no sólo modifica procedimientos técnicos, sino también redefine el equilibrio entre representación, competencia y poder que sostiene el funcionamiento de la democracia.

Con o sin reforma: riesgo de otra sobre/subrepresentación excesiva violatoria de derechos humanos

J. Jesús Orozco Henríquez[1]

El presente trabajo tiene por objeto demostrar por qué el criterio de interpretación que sostuvo en 2024 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, en lo sucesivo Sala Superior o Tribunal Electoral), que confirió una sobre/subrepresentación excesiva en la Cámara de diputaciones, resulta violatorio de derechos humanos y, por tanto, deviene inconstitucional e inconvencional (sentencia de la Sala Superior recaída a los expedientes SUP-REC-3505/2024 y acumulados). En la medida en que ni el llamado Plan A ni el inminente Plan B de reforma electoral que ha impulsado la presidenta de la República Claudia Sheinbaum, en el transcurso de marzo de 2026, abordan el tema ni, en consecuencia, corrigen lo anterior, con o sin reforma electoral persistirá el riesgo de que se replique otra sobre/subrepresentación excesiva violatoria de derechos humanos, en detrimento de nuestro precario régimen democrático.

Es indispensable y apremiante impulsar una reforma constitucional electoral que impida se vuelva a generar tal sobre/subrepresentación excesiva para garantizar la celebración de elecciones libres, justas y auténticas, como exigen nuestro marco constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos.

Se trata de una sobrerrepresentación excesiva en virtud de que a los partidos políticos que conformaron la coalición oficialista Sigamos Haciendo Historia (conformada por Morena, Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo), con el 54% de la votación obtenida se les otorgó el 73% (19 puntos más y 364) de las (500) diputaciones, lo cual habilitó a esa fuerza política para alcanzar, por sí sola, la mayoría calificada para reformar la Constitución y tomar las decisiones más trascendentes del Estado mexicano. Lo anterior, a pesar de los límites de ocho puntos de sobrerrepresentación y 300 curules establecidos en el artículo 54 constitucional.

Por su parte, a los partidos políticos de oposición, con el 46% de la votación, sólo se les asignó el 27% de las curules; es decir, padecieron una subrepresentación excesiva de 19 puntos, en violación a sus derechos humanos y los de su electorado.

El referido criterio de interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral es violatorio de derechos humanos en virtud de que, entre otras disposiciones, contraviene los artículos 1º, 17, 35, 41 y 54 de nuestra Constitución, así como 8, 9, 23, 25, 26, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen los siguientes derechos humanos:

- El derecho a la igualdad del sufragio.
- El derecho a votar y ser elegido en elecciones auténticas que garanticen la libre expresión de la voluntad del electorado.
- El derecho a que las autoridades electorales respeten y garanticen el principio de legalidad constitucional.
- El derecho a que la interpretación de las normas sea la que más favorezca a la persona humana o la que menos restrinja los derechos humanos (principio pro persona).
- El derecho a la no regresividad en el goce de derechos humanos.
- El derecho a la defensa y a contar con un recurso efectivo para la determinación de sus derechos.

El indebido criterio de interpretación adoptado en 2024 por el Tribunal Electoral, que avaló el sustentado por la mayoría del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, viola los invocados derechos humanos y, en tanto

[1] Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Investigador Nacional Emérito del SNII. Fue comisionado y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como magistrado de la primera integración de la Sala Superior del TEPJF.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

no sea corregido por reforma constitucional, cualquier otra sobrerrepresentación excesiva que tenga lugar en la Cámara de diputaciones, en virtud de las siguientes razones:

1º. Porque es incongruente, arbitrario y violatorio del principio de legalidad constitucional el principal argumento de la Sala Superior, consistente en sostener que los límites constitucionales previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 se aplican sólo a los partidos políticos y no a las coaliciones, pues debía estarse a una interpretación gramatical, debido a que en ninguna parte de la Constitución se hace referencia a las coaliciones, sino únicamente prevé de manera explícita a los partidos políticos.

Es conveniente tener presente el texto del artículo 54 constitucional:

> Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:
>
> I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
>
> […]
>
> IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;
>
> V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento…

Lo inconducente, contradictorio y arbitrario de ese criterio deriva de que, no obstante que la fracción I del propio artículo 54 establece de manera explícita como requisito para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional que *cada partido* (mas no expresamente coalición) acredite haber registrado candidaturas en al menos 200 distritos electorales, la Sala Superior les tuvo por acreditado dicho requisito a los partidos políticos integrantes de la coalición oficialista (Morena, Verde y PT), tomando en cuenta no sólo las que cada uno registró en lo individual (que no rebasaban las sesenta), sino también los registros de candidaturas realizados como coalición (a pesar de que, según su argumento, debía seguirse una interpretación gramatical o literal, pues ninguna parte de la Constitución hace referencia a las coaliciones).

De haber sido congruente la Sala Superior, debió haber observado una interpretación gramatical y tenido por no acreditado el derecho de los partidos coaligados a participar en la asignación de diputaciones por representación proporcional (fracción I), o bien, de estimar que procedía tenerles en cuenta los registros de candidaturas realizados como coalición (conforme a una interpretación sistemática y funcional), haber sostenido que los límites establecidos a los partidos políticos (fracciones IV y V) se aplicaban también a las coaliciones. Sabido es que un principio general de interpretación jurídica es que no se puede atribuir un significado distinto a un mismo término que aparece en diversas partes en un mismo ordenamiento, en el caso ("partido político"), incluso, en un mismo artículo y con la misma finalidad: asignar curules de representación proporcional.

2º. Porque también es arbitrario y violatorio del principio de legalidad constitucional y del derecho de defensa el otro argumento de la Sala Superior para sustentar su criterio de que no se aplicaban los límites constitucionales a las coaliciones porque supuestamente así lo estableció la reforma legal de 2008, al prever que debía votarse por alguno de los partidos políticos de la coalición en particular y no por el conjunto de los coaligados a través de un único emblema, como ocurría con anterioridad.

Sin embargo, en una denegación de justicia y violación del derecho de defensa y del principio de legalidad constitucional, la propia Sala Superior fue omisa en analizar los agravios consistentes en que, de la posibilidad legal de votar por uno de los partidos políticos coaligados en lo individual a partir de 2008, no se seguía necesariamente que dejara de aplicarse el límite constitucional previsto al conjunto de los partidos políticos integrantes de la coalición al momento de la asignación.

Incluso, debe tenerse presente que hay precedentes tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como

de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral (1996-2006), a través de los cuales interpretaron que los límites del artículo 54 constitucional se aplicaban tanto a partidos como coaliciones, lo cual no fue objeto de análisis en las sentencias de la Sala Superior. Cabe subrayar que tales precedentes establecieron el alcance del artículo 54 constitucional y no meramente de normas legales, por lo que en el supuesto de que la propia Sala Superior hubiese considerado que ya no eran aplicables, debió ofrecer argumentos reforzados que así lo justificaran, mas no sólo aducir la reforma legal de 2008 sin tomar en cuenta que es la ley la que se debe ajustar a lo previsto en la Constitución y no a la inversa.

De manera también arbitraria y violatoria del derecho de defensa, la Sala Superior se abstuvo de estudiar otro agravio que se le hizo valer en los medios de impugnación bajo su conocimiento, en el sentido de que debía tenerse en cuenta y preferirse la llamada interpretación auténtica del artículo 54 constitucional. De acuerdo con esta posición, a fin de definir el alcance de los límites constitucionales, la Sala Superior debió tener en cuenta la interpretación realizada por las propias legislaturas de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en 1996, mismas que previamente habían aprobado la reforma al artículo 54 constitucional y, al reglamentarlo a través del artículo 59 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron que "A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político". De allí que la interpretación constitucional originaria del referido artículo 54 condujera a sostener, fácilmente, que el límite del 8% de sobrerrepresentación era aplicable también al conjunto de partidos que conformaban dicha coalición.

Sin embargo, la Sala Superior no esgrimió argumento alguno para justificar que la mera modificación legal de la forma de votación en 2008 para que las personas electoras votaran por uno de los partidos políticos coaligados en lo individual y no por coalición en su conjunto, implicaba que ya no era aplicable el límite constitucional previsto en el artículo 54 al conjunto de los partidos políticos integrantes de la coalición al momento de la asignación. Lo anterior, no obstante que ni la exposición de motivos de esa iniciativa de reforma, ni su dictamen por las respectivas comisiones, ni su deliberación durante el proceso legislativo establecieron tal consecuencia o implicación, además de las distorsiones a la representación política que dicha implicación generaba.

3º. Porque constituye igualmente una denegación de justicia y una violación del derecho de defensa el argumento de la Sala Superior por el cual sostuvo que estaba constreñida a seguir su criterio de interpretación observado en precedentes desde 2009, en el sentido de que los límites constitucionales del artículo 54 sólo se aplicaban a cada partido político, con independencia de que hubiesen competido en coalición, pues, supuestamente, no podía modificarlo una vez conocidos los resultados electorales.

Lo inconducente del argumento deriva de que implica vaciar de contenido e impedir la aplicación de la disposición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establece el procedimiento que deben seguir las salas del Tribunal Electoral para cambiar de criterio (otro principio general de interpretación jurídica es que el significado que se le dé a una norma no puede ser tal que impida su aplicación). Además, hay varios precedentes en que la Sala Superior ha cambiado de criterio de interpretación.

Recordemos, incluso, que esa denegación de justicia no sólo ocurrió cuando dicha Sala desestimó los agravios esgrimidos en los recursos de reconsideración interpuestos en la etapa de resultados electorales en contra de la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por el Consejo General del INE, por considerar que, supuestamente, ya no podía modificar su criterio una vez que se habían conocido los resultados electorales sino, previamente, cuando la propia Sala Superior desestimó los agravios relacionados con diversos medios de impugnación presentados durante la etapa previa a la jornada electoral en 2024, en los que se cuestionaba la estrategia de la coalición del oficialismo consistente en el trasvase de votos y la eventual transferencia de triunfos de mayoría relativa, por considerar que se basaban en conjeturas y especulaciones respecto de resultados de procesos electorales previos o resultados futuros e inciertos.

Como se advierte, a través de ese argumento arbitrario y circular, la Sala Superior se abstuvo de dar respuesta, en sus méritos, a los planteamientos formulados por los partidos recurrentes, en contravención de los artículos 17

de nuestra Constitución, así como 8 y 25 de la Convención Americana, que establecen el derecho humano de defensa y a la protección judicial.

Por otra parte, aun cuando es cierto que había precedentes de la Sala Superior a partir de 2009, en que se adoptó y siguió el criterio de que los límites constitucionales del artículo 54 no eran aplicables a las coaliciones, a pesar de las distorsiones a la representación política que tuvieron lugar desde entonces y que fueron entre leves en un inicio y relativamente graves en 2018, no resulta justificado sostener que debía mantenerse en casos como el de 2024, cuando daba lugar a una distorsión sumamente grave que exigía reconsiderarlo. Sin embargo, tal criterio no se corrigió y la gravedad y magnitud de la distorsión política produjo una hipersobrerrepresentación y la conformación de una mayoría legislativa calificada hegemónica, violatoria de los derechos humanos involucrados, opuesta a la finalidad explícita del sistema mixto electoral mexicano constitucionalmente prevista y a diversos principios constitucionales y convencionales, vaciando de contenido y sentido la deliberación plural en la Cámara de diputaciones y, en general, la forma democrática representativa de gobierno, como se explica a continuación.

4º. El criterio de interpretación de la Sala Superior no supera el juicio de proporcionalidad que exige la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para justificar las restricciones a los derechos humanos, como el derecho a la igualdad del sufragio, por lo que es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y debe rechazarse, en virtud de lo siguiente:

Si bien podría estarse de acuerdo con que la Constitución mexicana establece una restricción legítima al permitir una sobre/subrepresentación de hasta 8% para favorecer la gobernabilidad del partido o fuerza política mayoritaria, lo que resulta desproporcionado y una restricción ilegítima al derecho de igualdad del voto es el criterio de interpretación de la Sala Superior que permite una sobrerrepresentación excesiva y la consecuente subrepresentación de las minorías aún mayor a esos ocho puntos (en el caso, 19 puntos en su perjuicio).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la Convención, las restricciones al goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Otra omisión de la sentencia de la Sala Superior fue el estudio del agravio que ponía énfasis en que, de acuerdo con la exposición de motivos de las reformas constitucionales de 1993 y 1996, el propósito de establecer límites a la sobrerrepresentación era impedir que un partido o fuerza política alcanzara la mayoría calificada que le permitiera por sí sola aprobar reformas constitucionales.

Es claro que tampoco puede sostenerse que exista un interés general en que los partidos políticos coaligados puedan alcanzar la mayoría calificada que les permita por sí solos y sin la necesidad del concurso de alguna otra fuerza política distinta a ellos aprobar reformas constitucionales, pues eso implica propiciar que pueda prescindirse de la deliberación indispensable en toda democracia representativa, que reclama el debido respeto de los derechos de las minorías, según lo prescribe la jurisprudencia interamericana.

Por otra parte, la Sala Superior soslayó que, de acuerdo con el convenio de la coalición Sigamos Haciendo Historia, tanto el Verde como el PT se comprometieron a adoptar la plataforma electoral de Morena, por lo que era previsible que, con su criterio de interpretación, en los hechos se conformara una mayoría calificada por esa única fuerza política que estaría en aptitud de reformar, por sí sola, las reformas constitucionales en contra del propósito de la de 1996, que no ha sido objeto de reforma en la materia que se analiza.

La sentencia del Tribunal Electoral que avaló la referida interpretación literal o gramatical, aislada, asistemática y disfuncional de la fracción V del artículo 54 constitucional, resulta arbitraria por incoherente, incompatible y contradictoria con otras normas del sistema; impide la consecución del propósito o la finalidad del sistema mixto mexicano de representación proporcional y mayoría relativa, y conculca diversos principios constitucionales y convencionales aplicables, incluidos el principio pro persona y el de estricta proporcionalidad, al haber alternativas de interpretación que restringen en menor medida el derecho humano de sufragio igual.

En este sentido, la Sala Superior dejó de observar el requisito de estricta proporcionalidad del juicio de proporcionalidad correspondiente a la restricción a los derechos políticos de sufragio igual –así como de voto activo de las y los electores para participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, y de voto pasivo de quienes figuraron entre las candidaturas para ser elegidos en elecciones auténticas que garanticen la libre voluntad de las y los electores expresada en las urnas y el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a la función pública legislativa–, en virtud de que los perjuicios que se generan al otorgar, con su interpretación, a una sola fuerza política electoral una mayoría calificada en la Cámara de diputaciones que le permite, por sí sola, tomar las decisiones más trascendentes del Estado mexicano –como la de reformar la Constitución– son mucho mayores que el objeto legítimo de la gobernabilidad buscada a través de la restricción a dichos derechos políticos, razón por la cual debió haber optado por la interpretación que restringiera o perjudicara en menor grado el correspondiente derecho fundamental protegido. Al proceder de esa otra forma, como se explica a continuación, la Sala Superior se apartó del propósito de la norma que establece la restricción y de la finalidad perseguida por el sistema mixto mexicano de representación proporcional y mayoría relativa, y, además, conculcó los principios constitucionales y convencionales de democracia representativa, autenticidad de las elecciones, sufragio igual, proporcionalidad, pluralidad, pro persona y progresividad.

5º. Finalmente, el criterio de interpretación de la Sala Superior que permite una sobre/subrepresentación excesiva tampoco observa el principio pro persona prescrito para toda autoridad en el artículo 1º constitucional y la jurisprudencia interamericana.

El principio pro persona exige que la interpretación que se le atribuya a una norma sea la que más favorezca a la persona humana o la que menos restrinja sus derechos humanos. En el caso específico, sí había, al menos, tres alternativas constitucionales de interpretación que fueron del conocimiento de la Sala Superior:

- Los límites constitucionales se aplican tanto a los partidos políticos como a las coaliciones (según se razonó con anterioridad);
- El límite de hasta ocho puntos se aplica a cada partido político, pero sólo respecto de *su* votación nacional emitida (como se establece en la fracción V del artículo 54, según una interpretación literal o gramatical) y no respecto de la votación nacional emitida en general (tal como lo sostuvo la consejera Claudia Zavala en su voto particular en el Consejo General del INE), o bien
- Exclusivamente para los efectos de la asignación de curules de representación proporcional y a fin de calcular el límite de hasta ocho puntos de sobrerrepresentación que se aplica a cada partido político, los triunfos de diputados de mayoría cuentan para el partido que efectivamente los llevó al triunfo y no para el que se prevé en el convenio de coalición (criterio seguido por la magistrada Janine Otálora en su voto particular en la Sala Superior).

Así, en lugar de optar por un criterio de interpretación que genera una sobre/subrepresentación excesiva y, en consecuencia, restringe en mayor medida el derecho humano a la igualdad del voto, por lo que resulta contrario a la Constitución y la Convención, en estricta observancia del principio pro persona, la Sala Superior debió preferir cualquiera de las referidas tres alternativas constitucionales de interpretación que menos restringen el derecho humano a la igualdad de voto.

En virtud de lo que antecede, es necesaria una reforma electoral que corrija el indebido, inconstitucional e inconvencional criterio de interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral que propicia una sobre/subrepresentación excesiva violatoria de derechos humanos, en detrimento de nuestro precario régimen democrático.

La regresiva propuesta de integración del Senado

Horacio Vives Segl[1]

Al darse a conocer finalmente la propuesta de reforma electoral del Poder Ejecutivo, uno de los aspectos que mayor preocupación generó fue la integración del Senado. Se trata, desde luego, de un cambio drástico en la representación política.

Como parte de los arreglos institucionales producto de la naturaleza federalista de nuestro país, es que el Congreso mexicano es bicameral. El principio básico es que el Congreso de la Unión se compone por la Cámara de Diputados, que representa a la población, y la Cámara de Senadores, en la que se encuentran representadas las 32 entidades federativas (los 31 estados y la Ciudad de México). Hasta la integración de la Legislatura 1961-1964, todas las asambleas legislativas del país (Congreso de la Unión y congresos locales) estuvieron conformadas por legisladores elegidos por medio del principio de mayoría relativa. Antes de 1961, se trataba del falso retrato de un México plural que integraba sus congresos de forma soviética, monocolor —tricolor, en realidad—: la época de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Dentro del continuo reformismo electoral que ha acompañado al país desde la creación del sistema electoral moderno establecido en 1946, uno de los aspectos más benévolos que caracteriza a la pluralidad política de México ha sido la introducción de esquemas de proporcionalidad en sus 34 asambleas legislativas. En una primera época, que abarca desde la mencionada reforma de 1962-1963 y hasta 1977, los "diputados de partido" se asignaron en números variables y con reglas discrecionales sólo en la Cámara de Diputados y en 17 congresos locales. Posteriormente, con la reforma de 1977 se establecieron cien diputaciones de representación proporcional para la Cámara de Diputados, que se duplicaron a 200 con la reforma de 1986. Esa disposición acertada, de hace 40 años, constituye la forma actual en la que se integra la Cámara de Diputados: 300 escaños de mayoría relativa y 200 de representación proporcional (electos en listas regionales de cinco circunscripciones en las que se divide el país). Como lo consigna María del Pilar Hernández, lo deseable es "la estricta correspondencia entre votos y escaños" (Hernández, 2026, p. 70). El componente de representación proporcional, en un sistema mixto como el mexicano, tendría que cumplir esa función.

Como se puede observar, esa sucesión de cambios positivos que fueron acompañando y reflejando la pluralidad política de México con el avance de proporcionalidad sólo benefició a la Cámara de Diputados y a los congresos locales. Los cambios en el Senado vendrían apenas en la década de los noventa del siglo pasado, lo que modificó el arreglo institucional de dos senadurías asignadas por fórmula al partido que ganara la mayoría relativa en cada entidad federativa. Hasta antes de 1988, integrado totalmente de forma soviética, monocolor, con senadores del PRI.

Hay razones por las que eso fue así. Desde luego, y en primer lugar, por el diseño institucional por el que en el Senado los estados deberían estar representados con la misma ponderación, independientemente de la población, extensión territorial u otras consideraciones. Ahora bien, los resultados electorales de las elecciones generales de 1988 trajeron como consecuencia dar pasos más firmes para una transición a la democracia en México. Por primera vez en la historia posrevolucionaria del país, el presidente de la República emanado del PRI no contó con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados para reformar la Constitución sin el consenso de alguna otra fuerza política opositora. El otro gran hito fue que producto del arrastre de la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas surgió el Frente Democrático Nacional, que derivó en el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por primera vez cuatro senadurías —dos del entonces Distrito Federal y dos de Michoacán— fueron ganadas por un partido distinto al PRI.

[1] Profesor de tiempo completo en el ITAM.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

En esa lógica, las reformas electorales desde 1989-1990 hasta la de 2014 fueron producto de reclamos de la oposición y del consenso de las principales fuerzas políticas de México. En una época de inicio y consolidación democrática —por breve que fuera el ciclo— y en la que el gobierno en turno (Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994) requería necesariamente de la oposición para aprobar reformas constitucionales, una consecuencia natural fue la reforma para la integración del Senado, para que los partidos políticos distintos al PRI tuvieran representantes y bancadas. A esto obedecieron los componentes de la primera minoría por estado y la lista nacional de representación proporcional a las que se hizo referencia.

La primera reforma que cambió la integración del Senado se aprobó en 1993, su tamaño se duplicó: de 64 a 128 escaños. El cambio constitucional consistió en que en cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal se elegirían ya no dos, sino tres senadurías de mayoría relativa, y también cada entidad federativa destinaba un escaño senatorial para la primera minoría, esto es, al partido que obtuviera el segundo lugar. Ahora bien, la reforma de 1996 puso un énfasis importante de proporcionalidad en la integración del Senado. No aumentó el tamaño de la Cámara (se mantuvo en 128), pero su composición cambió a tres vías: dos senadurías por entidad federativa para el partido que ganara la elección de mayoría relativa (64), uno para la primera minoría igualmente por entidad federativa (32) y una lista nacional de 32 senadurías repartidas bajo el principio de representación proporcional (Lujambio y Vives, 2000, pp. 73-74). Desde luego, para acceder al reparto hay que superar el umbral de votos, que actualmente es del 3%. Se trata del esquema vigente de competencia electoral y de reglas de integración para el Senado.

Como era de esperarse, la reforma de 1996 en esta materia fue, en su momento, criticada por trastocar el principio de representación igualitaria entre todas las entidades federativas. Ciertamente, esa condición es lo propio de los países federales bicamerales, como lo es el caso mexicano. Desde luego, esa misma crítica —entre otras— fue la que se utilizó como argumento en la iniciativa constitucional presentada por Claudia Sheinbaum para proponer eliminar a las 32 senadurías de la lista nacional de representación proporcional y, con ello, pretender reducir a 96 el tamaño de esa Cámara legislativa.

Ahora bien, lo que hay que poner en el centro del análisis es que el cambio constitucional de 1996 para la integración del Senado permitió que el electorado que votó por candidaturas que no quedaron en los primeros dos lugares tuviera representación. Los votos para los dos partidos punteros ya no se desperdiciarían, como suele ocurrir en los sistemas mayoritarios. Esto es consecuente con el incremento de la pluralidad y competitividad política que caracterizó al país en las tres décadas de consolidación democrática. Así, partidos políticos minoritarios, pero que han superado el umbral de votación requerido para el reparto, han podido tener una representación en las distintas legislaturas del Senado. Eso es adecuado y consistente con la pluralidad política de México. Como lo señala Ciro Murayama, los datos de la integración del Senado a lo largo del siglo XXI dan cuenta "de un hecho político fundamental: no ha existido una fuerza política o coalición de partidos capaz, por sí sola, de modificar la Constitución" (Murayama, 2025, p. 96). A mi juicio, este es el valor democrático supremo a tutelar: que aspectos tan trascendentes para la vida política del país, como son las reformas constitucionales, que pretenden cambios presentes y contenidos futuros de largo alcance, sean consensados no sólo por el gobierno y la fuerza política dominante en turno, sino también por, al menos, alguna oposición relevante. Pretender cambiar la composición del Senado como se propuso en la iniciativa finalmente derrotada en la Cámara de Diputados es seguir abonando a la construcción de una institucionalidad arbitraria, hegemónica, concentradora de poder y, con ello, minimizar la posibilidad de alternancias.

La "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral", propuso modificar el artículo 56 de la Constitución con la siguiente redacción: "La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadurías, de las cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad federativa de que se trate". El

párrafo correspondiente a las 32 senadurías electas por el principio de representación proporcional, desde luego fue derogado en la iniciativa de reforma constitucional.

Como se sabe, la iniciativa fue desechada en el pleno de la Cámara de Diputados. Sin embargo, una nueva reforma en materia electoral ha comenzado a prepararse. Por ello conviene reflexionar en torno al tipo de propuesta necesaria para mantener y mejorar la pluralidad de la representación política en la conformación del Senado.

Dicha propuesta reside en mantener los 128 integrantes, pero con una forma de acceso distinta. Consiste en que cada entidad federativa cuente con cuatro senadurías electas exclusivamente por el principio de representación proporcional (Murayama, 2025, p. 68; Woldenberg, 2026). Independientemente de resultados electorales a futuro, dicha propuesta de 32 elecciones independientes permitiría que el reparto de las cuatro senadurías se hiciera atendiendo la pluralidad política de cada estado. Así se aprovecharía de una mejor manera la votación obtenida por todas las fuerzas políticas en cada entidad y que los partidos que por la fórmula de cociente natural y resto mayor obtuvieran la representación que les corresponda para integrar el Senado. Esta propuesta vuelve al diseño original del arreglo federalista en la que todos los estados y la Ciudad de México tienen idéntica representación en la llamada "Cámara Alta" del Congreso de la Unión, a la vez que elimina las distorsiones en la representación de cuando el acceso sólo estaba habilitado a la fórmula ganadora. La propuesta igualmente sirve para atender las críticas de que "los senadores de representación proporcional no representan a ninguna entidad" o que tienen una "legitimidad inferior", por no contar con el respaldo de los votos que dieron el triunfo a un partido en la elección de mayoría relativa en cada estado. Igualmente, se atiende críticas —a mi juicio menores— como el hecho de que las senadurías que acceden por la lista de representación proporcional, dado que no se distribuyen uniformemente a lo largo y ancho del país, tienden a concentrar en algunas entidades federativas el origen de los senadores, con lo que se generan desproporciones entre regiones del país.

En suma, es una buena noticia que no se haya aprobado la reforma que pretendía trastocar la integración del Senado con una propuesta que tendía a producir mayores distorsiones entre el partido mayoritario, actualmente Morena, y las oposiciones sobre las que recae el efecto de la subrepresentación.

Sistema electoral del Senado: representación del federalismo

José Reynoso Núñez[1]

I. Introducción

El propósito de este texto consiste en analizar la propuesta de reforma al sistema electoral para el Senado, incluida en la iniciativa de la Presidencia de la República presentada el 4 de marzo de 2026 y desechada por la Cámara de Diputados el 11 de marzo del mismo año. Se entiende por sistemas electorales a los "procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños" (Nohlen, 1981, p. 56). En primer lugar, se describe el contenido de la propuesta y luego se presenta una valoración a partir de dos perspectivas, desde la de la representación del federalismo y desde la de los sistemas electorales. Desde esta última, el análisis se estructurará a partir de cinco criterios que propone Dieter Nohlen (2008, pp. 137-141): primero, representación; es decir, la capacidad del sistema electoral para permitir que el país esté representado en su diversidad política y que esa representación sea justa. Segundo, concentración o gobernabilidad, que permite la concentración o reducción del número de partidos que ingresan al parlamento para que se puedan tomar decisiones. Tercero, participación, para que la ciudadanía decida directamente sobre las candidaturas e incida en mayor medida en la definición de quiénes son sus representantes. Cuarto, simplicidad o transparencia, esto es, que el electorado entienda qué sucede con el voto que emite en el proceso de convertirse en escaños. Quinto, legitimidad, o sea, la aceptación del sistema electoral por parte de sus destinatarios.

II. Descripción de la iniciativa

La iniciativa propuso modificar la integración del Senado al eliminar las 32 senadurías de representación proporcional: la propuesta de reforma al artículo 56 constitucional establecía que el Senado se integraría por 96 senadoras y senadores, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serían elegidos según el principio de mayoría relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Los partidos deberían registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidaturas que encabezara la lista del partido político que por sí mismo hubiera ocupado el segundo lugar de votos en la entidad de que se tratara.

III. La representación del federalismo

El federalismo es una forma de organización territorial del Estado en la que los entes estatales se unen en una federación. El federalismo tiene fundamentalmente dos funciones: la diferenciadora, que se refiere a las particularidades locales, y la integradora, que protege la equivalencia de las condiciones de vida en todo un territorio (Reynoso, 2019, p. 582). Existen diversos métodos para la representación de las entidades federativas en las decisiones federales, entre los que se pueden destacar el modelo alemán del *Bundesrat* o Consejo Federal, que se integra por los ministros presidentes de los estados, equivalentes a los gobernadores, con un número de votos por estado diferenciado por su número de habitantes (Reynoso, 2010, p. 84), o el modelo norteamericano del Senado en el que los senadores son electos por voto popular, aunque históricamente habían sido nombrados por las legislaturas de los estados. En el caso de México, la representación está en el Senado con un sistema electoral previsto en el artículo 56 constitucional, cuya última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

El cambio que proponía la iniciativa analizada consistía fundamentalmente en la eliminación de la representación proporcional en el Senado, con el argumento de que la circunscripción nacional de 32 senadores en que se elige contradice la distribución territorial de las entidades federativas en el federalismo. Este argumento restrictivo del federalismo lo reduce a su función diferenciadora y omite su función integradora; pero más allá de la discusión federalista, no se puede dejar de lado la perspectiva de los

[1] Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Profesor en la Universidad Panamericana, campus Guadalajara.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sistemas electorales y la dificultad técnica para lograr la mejor representación en circunscripciones en que se eligen pocos cargos, como se expone en el siguiente apartado.

IV. Los sistemas electorales

Los sistemas electorales para elegir al Senado son diversos. Si vemos el panorama en América Latina observamos que 11 países tienen un sistema bicameral, incluido Perú, que restauró el Senado en 2024 para ser elegido a partir de 2026. "Cinco aplican para la elección del senado la representación por mayoría: Argentina, Brasil, Haití, México y República Dominicana. México introdujo en 1996 un segmento de senadores elegido por representación proporcional, sin salir del molde mayoritario de su sistema electoral" (Nohlen y Reynoso, 2022, p. 230). Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay eligen el Senado con alguna modalidad de representación proporcional. En el caso de Perú, obtiene el escaño el partido más votado en las regiones y existe también una lista nacional de representación proporcional.

CUADRO I. SISTEMAS ELECTORALES PARA EL SENADO EN AMÉRICA LATINA

País	Periodo electoral	Escaños y circunscripciones	Conversión de votos en escaños
Argentina	6a	Tres por provincia más Buenos Aires (plus vicepresidente sin derecho a voto)	Dos escaños para el partido más votado, uno para la primera minoría
Bolivia	5	Cuatro por departamento	Método D´Hondt
Brasil	8b	Tres por estado, es decir, circunscripciones uninominales o binominales	Un voto por mandato a llenar; mayoría relativa o los dos candidatos más votados
Chile	8c	16 circunscripciones: 5/5; 3/5; 2/6	Voto nominal, método D´Hondt
Colombia	4	101+2 para comunidades indígenas + 5 para representantes de las FARCd	Circunscripción nacional única; cifra repartidora (método D´Hondt), umbral legal 3.0%
Haití	6	30 (tres por departamento)	Renovación por terceras partes cada tres años, sistema de mayoría absoluta
México	6	128, 32 circunscripciones trinominales y una plurinominal nacional de 32	Dos escaños para el partido más votado, uno para la primera minoría; lista adicional nacional de 32, representación proporcional
Paraguay	5	45 (30 suplentes)	Circunscripción única nacional, listas cerradas, método D´Hondt
Perú	5	60 (30 en 27 "distritos múltiples" 1 por región y 4 en Lima), 30 en circunscripción nacional	Los partidos más votados en las regiones, voto preferencial, representación proporcional en la circunscripción nacional, umbral legal de 5%
República Dominicana	4	32 uninominales	Sistema de mayoría relativa, voto único para diputados y senadores
Uruguay	5	30 (plus vicepresidente con derecho a voto)	Circunscripción única nacional, lista cerrada y bloqueada, D´Hondt

a: Renovación por tercios de las provincias cada dos años.
b: Renovación por tercios cada cuatro años (un tercio o dos tercios alternativamente).
c: Renovación parcial cada cuatro años.
d: Según los acuerdos de paz de 2016, se integran cinco escaños para las FARC y un escaño para la candidatura presidencial perdedora en la segunda vuelta.
Fuente: Nohlen, 2019, p. 398; Nohlen y Reynoso, 2022, p. 280 (adaptado).

Con lo expuesto se puede valorar la propuesta en el contexto latinoamericano a partir de los criterios anunciados al principio del texto.

Representación. La desaparición de la representación proporcional en el Senado propuesta en la iniciativa tiene efectos diferenciados, como lo muestra el Cuadro II. Considerando los resultados de las elecciones de 2024 y la integración del Senado al momento de la asignación por parte del Instituto Nacional Electoral, se pueden observar variaciones de entre 0.5 y cerca del 2% en el número de escaños que obtendrían los partidos políticos sin la representación proporcional. MC sería el más afectado, con una disminución de 1.82% en su representación con relación a su votación, seguido del PAN, con 0.52%. El PRI habría obtenido la misma representación y los demás partidos habrían mejorado su participación tangencialmente: Morena en 1.04%, PVEM en 0.52%, PT en 0.26% y PRD en 0.52%.[2]

CUADRO II. INTEGRACIÓN DEL SENADO EN 2024 CON Y SIN REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Partido	Porcentaje de votos	Porcentaje de escaños con RP	Porcentaje de escaños sin RP	Diferencia porcentual
PAN	17.55	17.18	16.66	-0.52
PRI	11.34	12.50	12.50	0
PRD	2.36	1.56	2.08	+0.52
PVEM	9.30	10.93	11.45	+0.52
PT	5.58	7.03	7.29	+0.26
MC	11.33	3.90	2.08	-1.82
MORENA	42.51	46.87	47.91	+1.04
TOTAL	99.97	99.97	99.97	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Lo anterior se explicaría porque con la propuesta, la elección al Senado tendría lugar en circunscripciones trinominales, es decir, de tres escaños por entidad federativa, elegidos mediante un método de pluralidad que incluye mayoría relativa, pero que no es solamente mayoritario porque además de los dos escaños que se asignan por mayoría relativa también se distribuye uno a la primera minoría. "El sistema binominal tiene efectos mayoritarios (o reductivos respecto a los demás partidos) y distorsionadores al mismo tiempo, en detrimento del partido mayor. En comparación con el binominal, el trinominal restituye la ventaja 'natural' del partido mayor. Su efecto también es mayoritario (o reductivo)..." (Nohlen y Reynoso, 2022, p. 211). El sistema es parecido al binominal chileno que estuvo vigente hasta 2015, en el que "se consiguió una proporcionalidad bastante alta entre votos y escaños para los partidos que supieron formar alianzas electorales" (Nohlen y Reynoso, 2022, p. 258). En el Senado puede beneficiar al partido mayoritario y a los segundos lugares, pero excluye generalmente a los demás partidos que no tienen presencia significativa en algún estado.

[2] En el mismo sentido, Javier Aparicio (2026), quien señala: "Eliminar escaños de RP del Senado favorecería a 1ª fuerza partidista, tiene efectos mixtos para la 2a (porque hay 32 escaños de minoría)... y perjudica a las fuerzas menores".

La propuesta puede ser igual o incluso más proporcional que si se aplicara sólo representación proporcional en circunscripciones estatales de cuatro escaños. Esto es así porque la proporcionalidad depende fundamentalmente del tamaño de las circunscripciones. El umbral natural en una circunscripción de cuatro escaños es de al menos 15%. Si se aplicara la fórmula Hare vigente, por poner un ejemplo, en una elección estatal con un millón de votos, el valor del cociente natural (un millón entre cuatro) es de 250 mil votos, cantidad que muy pocos partidos logran alcanzar. La única solución para mejorar limitadamente la representación en el Senado es la lista nacional para representación proporcional. Por ello, precisamente, la desaparición de esa lista afecta a los partidos pequeños que tienen muy pocos bastiones estatales o simplemente no los tienen. La iniciativa dañaba la pluralidad y en menor medida la proporcionalidad.

Concentración o gobernabilidad. La iniciativa no proponía modificaciones en este aspecto y el sistema que prevalecía cumplía con este criterio, porque utilizaba una fórmula mayoritaria que tiende a favorecer la gobernabilidad.
Participación. La desaparición de la representación proporcional con sus listas cerradas y bloqueadas dejaba en el sistema el método personalizado de la mayoría y la primera minoría. Este método permite a la ciudadanía incidir directamente en la definición de quiénes son sus representantes con el voto directo.

Simplicidad o transparencia. La iniciativa no incidía en ese aspecto. En cualquier caso, permanecía la simplicidad y transparencia que ya tenía el sistema vigente, en el que es relativamente fácil para el electorado comprender cómo funciona el sistema electoral.

Legitimidad. Como quedó demostrado con su rechazo por la Cámara de Diputados, en la que en términos generales tuvo el apoyo de un solo partido político, el partido en el gobierno. Concluyo con esta frase de Dieter Nohlen (2008, p. 140) que muestra la relevancia de este criterio: "Este último criterio engloba a todos los demás, en el sentido de que se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo –en otras palabras, de la democracia– y del sistema electoral, es decir, de las reglas del juego de la democracia. Un parámetro para juzgar el sistema electoral de acuerdo con este criterio puede ser el de observar si dicho sistema sirve para unir o, por el contrario, para desunir al país".

Reglas de paridad y mejores perdedores

Karolina Gilas[1] y Flavia Freidenberg[2]

I. Introducción

El 4 de marzo de 2026 la presidenta de la República presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que incluye, entre sus propuestas centrales, una reconfiguración del sistema de representación proporcional (RP) del Poder Legislativo federal (Presidencia de la República, 2026). La iniciativa buscó sustituir las actuales listas cerradas y bloqueadas de candidaturas plurinominales por dos nuevos mecanismos para integrar las 200 diputaciones de representación proporcional de la Cámara de Diputados: el primero, basado en un *ranking* de los candidatos de mayoría relativa que no ganaron su distrito, pero obtuvieron los porcentajes más altos de votación al interior de su partido (denominados popularmente "mejores perdedores"); el segundo, mediante votación directa de la ciudadanía en las cinco circunscripciones plurinominales. En paralelo, se propuso eliminar por completo los 32 escaños de representación proporcional en el Senado de la República.

La justificación declarada de estos cambios fue doble: reducir el control que las dirigencias partidistas ejercen sobre las listas plurinominales y disminuir el gasto electoral. Ambas críticas al sistema vigente tienen fundamento y circulan en el debate público desde hace tiempo. Sin embargo, el presente texto argumenta que los mecanismos propuestos para resolver esos problemas generan consecuencias no atendidas —y en algunos casos no reconocidas y posiblemente no deseadas— sobre el principio constitucional de paridad de género y sobre las acciones afirmativas para grupos históricamente subrepresentados. Dicho de manera sintética: la iniciativa se propuso democratizar el acceso a las curules de RP destruyendo precisamente el mecanismo que ha hecho posible, durante la última década, materializar la paridad electoral.

El análisis que sigue se estructura en cuatro apartados. El primero revisa los logros del sistema vigente de listas de RP como soporte instrumental de la paridad. El segundo examina la incompatibilidad estructural entre el mecanismo de mejores perdedores y el mandato de paridad. El tercero analiza el voto preferente en las circunscripciones y la eliminación del Senado plurinominal. El cuarto identifica los silencios más relevantes de la iniciativa y ofrece algunas consideraciones para una reforma que no deje de lado el principio de paridad constitucional que se ha logrado.

II. Las listas de representación proporcional como soporte de la paridad

La conquista de la paridad en México fue un proceso largo e incremental que requirió la conjunción de reformas legislativas, activismo feminista e intervención jurisdiccional sostenida. En una trayectoria que se puede resumir en seis etapas, México pasó de las proto-cuotas de carácter voluntario de 1993 a la paridad en la postulación consagrada constitucionalmente en 2014 y, posteriormente, a la "paridad en todo" de 2019, que extendió el principio a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno. Los resultados de esa evolución son visibles: en los procesos electorales posteriores a la reforma de 2014 se registró un incremento de 27.99 puntos porcentuales en la presencia de mujeres en los legislativos locales, pasando del 25.31% al 53.3% en 2024 (Inmujeres, 2025).

Lo que hace posible ese avance no es únicamente la norma que exige paridad en la postulación, sino también el instrumento mediante el cual dicha norma puede hacerse cumplir efectivamente: las listas cerradas y bloqueadas de representación proporcional. En ellas, la

[1] Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del SNII Nivel 1. ORCID: 0000-0003-4536-9189.

[2] Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del SNII Nivel 2. ORCID: 0000-0001-9905-077.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

alternancia de género es verificable antes de la jornada electoral, los partidos pueden ser obligados a sustituir candidaturas que no cumplan con la norma y las autoridades electorales tienen la capacidad de reordenar la lista definitiva para garantizar que el órgano resultante sea paritario en su integración. Sin listas registradas *ex ante*, ese mecanismo de control desaparece. La paridad en la postulación sin instrumentos de ajuste equivale a garantizar la igualdad en la salida de la carrera, pero no en la llegada —y la investigación comparada demuestra que esa igualdad formal, en sistemas con desigualdades estructurales de género, no produce una representación equilibrada (Dahlerup, 2006; Htun, 2004).

En el mismo sentido, las listas de RP han sido el único espacio en el que las autoridades electorales han podido implementar de manera operativa las acciones afirmativas para grupos históricamente excluidos. El INE ha ordenado a los partidos ubicar candidaturas de personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual en los primeros lugares de las listas de RP, como condición para el registro de sus candidaturas (INE, 208; INE, 2020). Sin listas previas, esa posibilidad desaparece.

III. El mecanismo de "mejores perdedores": una incompatibilidad estructural

La propuesta de usar el porcentaje de votación obtenido por las candidaturas de mayoría relativa como criterio para conformar la lista de asignación de cien curules plurinominales —en lugar de registrar listas antes de la elección— reproduce, a escala federal, un problema que el sistema electoral mexicano ya enfrentó en el nivel local, y cuyo desenlace jurídico es revelador.

A partir de la reforma constitucional de 2014, diversas entidades federativas contaban con listas de mejores perdedores, totales o mixtas, para integrar sus legislaturas. En esos contextos, las autoridades electorales se encontraron ante una tensión constitucional entre dos principios igualmente reconocidos: la paridad de género en la postulación y el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 sobre la ley electoral del Distrito Federal, sostuvo que el criterio de paridad podía prevalecer sobre el porcentaje individual de votación al momento de conformar la lista definitiva de asignación, argumentando que en la representación proporcional los ciudadanos votan por el partido y no por el candidato en lo particular (SCJN, 2014). La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cambio, adoptó la posición contraria en los casos de Nuevo León (TEPJ, 2015a) y Yucatán (TEPJ, 2015b): el principio de paridad no puede anteponerse a la decisión adoptada por la ciudadanía en las urnas respecto a las candidaturas que obtuvieron los mejores porcentajes, y modificar ese orden de manera arbitraria trastoca el sistema electoral y vulnera los derechos de los candidatos y de los propios electores.

Esta contradicción jurisprudencial —que no fue resuelta por el derecho positivo— es exactamente el problema que la reforma de 2026 instala, ahora con cien curules federales en juego. Como señalan Báez Silva y Gilas (2017, p. 26), las listas conformadas en mayor o menor medida por los "mejores perdedores" no son compatibles con el principio de paridad de género, y no existe un mecanismo que pudiera armonizarlas. Ante esa tensión, sólo hay dos salidas posibles: declarar la inconstitucionalidad de ese tipo de listas a la luz del principio de paridad, o asumir que las listas generadas bajo ese mecanismo no serán paritarias.

La razón de fondo es estructural, no contingente. Las brechas de género en el desempeño electoral no son accidentales: las candidaturas de mujeres enfrentan sistemáticamente desventajas en recursos, visibilidad mediática, redes políticas y respaldo institucional de los partidos, particularmente en los distritos competitivos donde los porcentajes de votación son más altos (Norris, 2006). Un sistema que ordena las asignaciones por porcentaje de voto individual, sin intervención correctiva alguna, captura y amplifica esas desigualdades estructurales en lugar de compensarlas. El resultado previsible es que el *ranking* de los mejores perdedores arroje una mayoría masculina en los primeros lugares, lo que obliga a una intervención *ex post* del Instituto Nacional Electoral (INE) para cumplir con la paridad constitucional —una intervención cuya validez jurídica es, como se acaba de mostrar, profundamente controvertida.

Lo anterior no es especulación. Los datos de los procesos electorales locales que han operado con listas mixtas o de mejores perdedores confirman que cuando se aplica el criterio de porcentaje de voto sin ajuste previo, los hombres dominan los primeros lugares de la lista resultante. La reforma propone extender ese problema a la escala federal, con el agravante de que la legislación secundaria —que aún no existe— deberá resolver en *fast track*, antes del 30 de mayo de 2026, cómo se hará el ajuste paritario, si acaso se hará (OPINE, 2026, p. 8; Integralia, 2026, p. 3). Esta incertidumbre normativa es, en sí misma, una fuente de inseguridad jurídica: la integración de la Cámara de Diputados podría quedar en litigio hasta el momento mismo de la toma de protesta.

A la tensión entre la paridad y el voto ciudadano se suma una segunda incompatibilidad: la de las acciones afirmativas para grupos históricamente subrepresentados. La reforma eleva a rango constitucional el deber de los partidos de implementar acciones afirmativas en la postulación de candidaturas a personas indígenas, afromexicanas y otros grupos históricamente excluidos. Es, en abstracto, un avance. El problema es que el mecanismo de mejores perdedores destruye el instrumento que hacía operativas esas acciones afirmativas: sin listas previas no hay "primeros lugares" donde colocar candidaturas de grupos excluidos. La iniciativa constitucionaliza un derecho y, simultáneamente, elimina la herramienta que lo hacía exigible. Las candidaturas a acciones afirmativas rara vez cuentan con las mismas estructuras de financiamiento, de operación territorial y de respaldo partidista que los perfiles tradicionales, lo que las coloca en una desventaja competitiva de origen. La autoridad que tenga que hacer ajustes *ex post* para garantizar la representación de estos grupos se encontrará ante un escenario de judicialización intensa y sin reglas claras de ajuste previamente establecidas.

IV. El voto preferente en circunscripciones y la eliminación del Senado plurinominal

Las 95 curules asignadas mediante votación directa en circunscripciones con voto preferente presentaban, a primera vista, una mayor legitimidad democrática. Sin embargo, este mecanismo tampoco resuelve los problemas de paridad y genera algunos nuevos.

El primero es de escala. Cada circunscripción agrupa aproximadamente 25 millones de electores (Integralia, 2026, p. 10). Si siete partidos presentan listas de 20 candidaturas cada uno, la ciudadanía deberá elegir entre más de 140 opciones (Integralia, 2026, p. 9). En esa magnitud, la visibilidad de las candidaturas depende directamente de los recursos de campaña y del respaldo institucional de los partidos. Las candidaturas de mujeres y de grupos históricamente excluidos, que de ordinario reciben menos apoyo de la estructura partidista, son sistemáticamente menos visibles en competencias de gran escala (Freidenberg, 2026). La Comisión de Venecia ha señalado expresamente que cuando son posibles el voto de preferencia o el voto dividido, no es seguro que los votantes elijan candidatos de ambos sexos, por lo que su selección puede llevar a una composición desequilibrada del órgano electo (Báez Silva y Gilas, 2017, p. 19). El diseño propuesto opera en esa misma lógica.

El segundo problema es la definición de género. La reforma habla de elegir "un hombre y una mujer" por circunscripción. Esta formulación binaria contradice la jurisprudencia del TEPJF, que ha reconocido identidades no binarias en el ámbito político-electoral, y retrocede respecto de los avances logrados en la protección de los derechos político-electorales de personas con identidades de género diversas.

La tercera preocupación concierne al Senado. La eliminación de los 32 escaños de representación proporcional en la Cámara Alta es quizá la propuesta con mayor impacto en la pluralidad política, pero también tiene consecuencias directas para la paridad. Esas 32 senadurías han operado históricamente como el espacio donde los partidos podían presentar con mayor facilidad candidaturas de grupos subrepresentados, al contar con control pleno sobre su integración. La proyección electoral elaborada por Integralia (2026, pp. 7-8), con base en los resultados de 2024, indica que con la reforma el bloque mayoritario podría alcanzar la mayoría calificada, lo que reduciría drásticamente el pluralismo de la Cámara Alta. Un Senado integrado exclusivamente por candidaturas de mayoría relativa y de primera minoría no sólo disminuye la pluralidad partidista, sino que también elimina el único mecanismo que permitía compensar, en la Cámara Alta, las desigualdades estructurales de género en la competencia electoral territorial.

V. Lo que la reforma no dice

Tan importantes como sus propuestas son las omisiones de la iniciativa. Tres silencios merecen mención específica por sus implicaciones en la paridad y la representación inclusiva. El primero es la ausencia de reglas de ajuste explícitas y previas para garantizar la paridad en el *ranking* de mejores perdedores. La iniciativa no estableció qué debe hacer el INE cuando la lista resultante no sea paritaria, ni bajo qué condiciones y con qué criterios puede modificar el orden determinado por los votos. Delegar esa definición en la legislación secundaria, que debe aprobarse en un plazo exiguo, no es una solución: es una transferencia del problema a un proceso legislativo que tendrá menos tiempo, menos atención pública y menores posibilidades de debate informado.

El segundo silencio concierne a la sobrerrepresentación. La iniciativa no incorporó ningún mecanismo de verificación de la militancia efectiva en el sistema de mejores perdedores. Un partido mayoritario podría registrar candidaturas competitivas bajo las siglas de otras fuerzas políticas para acumular mejores perdedores y ampliar su representación legislativa por encima del límite constitucional del 8%. Sin controles de militancia efectivos —que actualmente no están en la legislación, sino sólo en los lineamientos administrativos del INE— el sistema de mejores perdedores podría convertirse en un mecanismo de concentración del Poder Legislativo, agravando la sobrerrepresentación que la reforma no aborda.

El tercer silencio es el más revelador: la reforma no contenía ninguna cláusula de no regresividad explícita para los niveles de representación de las mujeres ya alcanzados. La Constitución reconoce, en su artículo 1, el principio de progresividad, que impone a las autoridades la obligación de no dar marcha atrás en los niveles de protección de los derechos humanos. Que una reforma que se presentó como democratizadora no incluya una salvaguarda mínima para los avances en representación de género evidencia que la paridad no fue considerada una variable relevante en el diseño del mecanismo propuesto.

VI. Consideraciones finales

La crítica al control cupular sobre las listas de representación proporcional es legítima y ampliamente compartida. Pero el diseño institucional importa: no cualquier reforma que elimine ese control cumple, al mismo tiempo, con el mandato constitucional de paridad y con las obligaciones del Estado en materia de representación inclusiva. La iniciativa presidencial de 2026 propuso una solución que resuelve el problema declarado, pero a costa de generar otro más difícil de remediar.

El mecanismo de mejores perdedores no es compatible con el principio de paridad de género tal como está consagrado en la Constitución mexicana. Ya en 2017 la investigación académica documentó esa incompatibilidad a partir de los casos locales, y la jurisprudencia de los órganos de control constitucional reflejó la misma tensión sin llegar a resolverla (Báez Silva y Gilas, 2017, p. 26). Escalar ese mecanismo a cien curules federales, sin reglas de ajuste previas y claras, no es democratizar la representación proporcional: es instalar un conflicto constitucional de proporciones mayores y diferirlo al momento poselectoral.

La constitucionalización de las acciones afirmativas es un avance genuino que merece reconocimiento. Pero ese avance queda vaciado de contenido si, simultáneamente, se elimina el instrumento operativo que lo hacía exigible: las listas previas de representación proporcional. Garantizar un derecho sin preservar el mecanismo que lo materializa es, en términos prácticos, no garantizarlo.

Para que una reforma atienda la paridad en la conformación de las listas sería necesario, como mínimo, establecer reglas de ajuste paritario explícitas y previas a la jornada electoral, que definan cómo se reordenará la lista de mejores perdedores cuando su composición no sea paritaria; preservar las acciones afirmativas para grupos históricamente excluidos mediante algún mecanismo alternativo a los primeros lugares de la lista, dado que ese mecanismo ya no existirá; incluir controles de militancia efectiva para evitar que el sistema de

mejores perdedores sea utilizado para eludir los límites de sobrerrepresentación; y, en el caso del Senado, reconsiderar la eliminación total de la representación proporcional o compensarla con algún mecanismo que conserve la pluralidad.

La ciudadanía que participó en los foros de la Comisión Presidencial de la Reforma Electoral demandó instituciones electorales autónomas, paridad real y sistemas de representación que rompieran el poder cupular de los partidos (OPINE, 2026, p. 22). Una reforma que cumple con el tercer punto a expensas del segundo no responde a ese mandato. El principio de progresividad exige que los avances y los retrocesos se nombren con igual claridad: avanzar en la crítica a las cúpulas partidistas retrocediendo en los mecanismos que protegen la representación paritaria no es, en conjunto, una reforma democrática.

Reglas de paridad y distribución de plurinominales: implicaciones de la reforma electoral presidencial de 2026

Esperanza Palma[1]

I. Introducción

Todo cambio en las reglas de acceso al poder y de conversión de votos en escaños tiene consecuencias sobre el reclutamiento legislativo y, en particular, sobre las oportunidades de las mujeres para llegar a los cargos de representación política. El caso de la propuesta para modificar la forma de elección de 200 diputaciones de representación proporcional y de eliminar la lista de representación proporcional en el Senado como parte de la iniciativa de reforma electoral enviada por la presidenta Sheinbaum al Congreso el 4 de marzo, no es la excepción.

El objetivo de este texto es hacer una breve reflexión sobre las consecuencias de la iniciativa presidencial en materia de paridad al proponerse modificar la representación proporcional. A pesar de que la iniciativa fue rápidamente rechazada el día 11 de marzo de 2026, con 259 votos a favor y 234 en contra, no alcanzando la mayoría calificada, es relevante analizar los efectos que este tipo de propuestas tiene en las reglas paritarias. Hay que partir de que la propuesta presidencial no pretendía cambiar las reglas de la paridad, ni la obligación de los partidos de cumplir con dicho principio. Antes bien, la exigencia del cumplimiento de la regla paritaria aparecía en las nuevas fórmulas. Sin embargo, dichas fórmulas tenían un diseño que dejaba la aplicación de la paridad a la intervención del Instituto Nacional Electoral (INE) y abría la puerta a la controversia judicial. Aún más, las fórmulas de mejores perdedores/as, por un lado, y de listas abiertas —aunque con candidaturas paritarias—, por otro, podrían inhabilitar al INE para hacer ajustes con las listas y garantizar la conformación paritaria del Congreso, facultad que ha tenido gracias a un conjunto de sentencias y disposiciones de la ley de procedimientos electorales y de partidos. Como se mostrará en la siguiente sección, gracias a algunas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), transitamos rápidamente de la paridad en candidaturas a la paridad en la integración de los poderes electos. Este modelo es justamente lo que parecía estar comprometido con la propuesta de asignación de plurinominales, con la figura del mejor perdedor y listas abiertas votadas por el electorado.

II. La representación proporcional y las reglas paritarias

Para entender las consecuencias que podría tener sobre la paridad una reforma como la propuesta por la presidenta Sheinbaum, debe tomarse en cuenta que los tipos de sistemas electorales afectan las candidaturas de mujeres debido a que marcan la ruta a la representación. La paridad —y antes las cuotas de género— es una medida de regulación de la oferta electoral que ha trastocado las jerarquías de género dentro de los partidos y, tal como se diseñó en México, fue regulando también el resultado; esto es, la composición del Congreso. La representación proporcional combinada con listas cerradas, planillas de un mismo género, mandato de posición, sanciones a los partidos por incumplimiento, son elementos cruciales para que las mujeres tengan acceso al Congreso.

Hay una amplia literatura académica que analiza los procesos de reclutamiento legislativo a la luz de la ley de la oferta y la demanda. Dichos procesos consisten en cuatro pasos: 1) el grupo de todos/as las elegibles (ambición política y requisitos para ser elegibles); 2) el grupo que tiene aspiraciones políticas (ambición política); 3) el grupo que es nominado a las candidaturas (determinado

[1] Profesora-investigadora Titular C del Departamento de Sociología de la UAM-A. Integrante del SNII Nivel 2.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

por los *party gatekeepers*); y 4) quienes son electos/as (depende de votantes) (Matland, 2005). En todo este proceso, las mujeres siempre han estado en desventaja debido a factores que van desde la falta ambición política, menos recursos y redes, los filtros partidistas, hasta los sesgos y prejuicios de género del electorado. Justamente, la representación proporcional con listas cerradas y cuotas de género o paridad les han dado a ellas (Htun, 2005; Krook y Zetterberg, 2014), en tanto prácticamente les asegura un lugar en las cámaras, dado que la obtención de un escaño depende del porcentaje de votos del partido y no del triunfo por mayoría de votos en un distrito.

México ha combinado un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional con reglas paritarias muy sofisticadas. Desde su aprobación en 2014 (y reformulada en 2019 como "paridad en todo"), la paridad quedó garantizada en el artículo 41 de la Constitución, el cual establece la obligación de los partidos a postular candidaturas de acuerdo con el principio de paridad de género. En su operacionalización, la paridad aplica para todos los niveles de gobierno y las candidaturas e incluye criterios de paridad horizontal —50% de mujeres deben encabezar las planillas del total de distritos o municipios y planillas del mismo género—, paridad vertical —alternancia de género en las planillas y listas de representación proporcional— y paridad transversal —bloques de competitividad alta, media y baja para cada partido, de tal forma que se garantice que los partidos no envíen a mujeres exclusivamente a sus distritos perdidos, sino que haya un balance entre los géneros—. Adicionalmente, a través de sentencias, la autoridad electoral adquirió la función de determinar, en caso de número impar de curules o regidurías, que la lista sea encabezada por mujeres, así como "la posibilidad de modificar el orden de prelación en el que fueron registradas las fórmulas con la finalidad de lograr una integración equilibrada de los órganos de representación popular" (Bonifaz, 2016, p.).

Este último punto resulta de particular importancia y ha sido el espíritu de varias sentencias de la SCJN y del TEPJF, que fueron sentando jurisprudencia sobre la primacía de la paridad sobre cualquier otro principio. A pesar de que los dos órganos jurisdiccionales no siempre han coincidido con relación a si debe garantizarse la paridad por encima del resultado electoral, o si la asignación de curules de representación proporcional de acuerdo con las listas de los partidos no debe modificarse en tanto el resultado responde a la voluntad electoral de la ciudadanía (Báez y Gilas, 2017), destaca que empezó a predominar la interpretación de que la paridad es un principio prioritario.

Así, hay varias sentencias que han permitido a la autoridad electoral usar las listas de representación proporcional para garantizar la integración paritaria de los órganos de poder. En este sentido, una sentencia emblemática fue la 275/2015, como respuesta a la denuncia de María Elena Chapa, por medio de la cual se decidió que el principio constitucional de paridad de género no se agota en la postulación de candidaturas. En la sentencia se establece que "[…] el principio constitucional de la paridad [es] la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros tanto en las candidaturas como en la integración los órganos de representación" (TEPJF, 2015, p. 33). Para el pleno de la Corte, la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorecen la integración paritaria de los congresos locales representa la implementación de una obligación constitucional. De acuerdo con dicha sentencia, "en el sistema de representación proporcional, la ciudadanía no vota por personas, sino por partidos" y los plurinominales tienen la finalidad de garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos (TEPJF, 2015, p.35).

A esta sentencia emblemática se suman otras del TEPJF. Destaca una que apuntala el argumento de este ensayo sobre la relevancia de las listas de representación proporcional cerradas, que es la emitida en 2021, la SUP-REC-1414/2021 sobre paridad en la Cámara de diputaciones. En el contexto del proceso federal de 2021 para la renovación de la referida Cámara y ante la denuncia de varias ciudadanas, el TEPJF ordenó al INE modificar la asignación de diputaciones plurinominales a fin de garantizar 50% para cada género. En la primera distribución que hizo el INE el resultado daba una composición de 248 mujeres (49.6%) y 252 hombres (50.4%). Tomando el marco constitucional, se determinó afectar al partido con mayor subrepresentación de mujeres, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que sólo contaba con 19

diputadas. Con ello se logró tener una Cámara con 250 hombres y 250 mujeres (Tello, 2023).

En 2024, el INE ponderó la paridad y aplicó ajustes en la asignación de senadurías de representación proporcional a fin de garantizar la paridad de género, lo que resultó en que Amalia García, de Movimiento Ciudadano (MC), obtuviera un escaño, desplazando a Dante Delgado (Mares, 2024). MC tenía derecho a tres senadurías de la lista nacional y el INE consideró que dos deberían ser para mujeres y una para un hombre, ya que los escaños obtenidos por MC por mayoría y primera minoría fueron sólo para hombres.

Las disposiciones anteriores si bien no estuvieron exentas de impugnaciones por parte de los partidos, establecieron una ruta clara para usar las listas de representación proporcional con el fin de asegurar la paridad de género y así modificar la composición de ambas cámaras. Pero esto tenía como base la modalidad de listas cerradas, lo cual se propuso cambiar en la iniciativa presidencial de reforma electoral.

III. La iniciativa presidencial de marzo de 2026

Como ya se mencionó, la iniciativa presidencial no se proponía cambiar las reglas paritarias, pero sí transformar las modalidades propuestas para la asignación de las plurinominales para la Cámara de diputaciones y la eliminación de la lista única en una sola circunscripción de representación proporcional en el Senado tenía efectos sobre las reglas de paridad en la composición final del Congreso. La justificación presidencial del cambio en la forma de elegir plurinominales era "Transitar hacia un modelo en el que la pluralidad política no sea el resultado exclusivo de los acuerdos partidistas, sino de la voluntad popular" y terminar con viejos sistemas de representación y gastos onerosos (*El Universal*, 2026).

De aquí derivaban las propuestas de cambio en la representación proporcional. En el siguiente cuadro se resumen los artículos que la iniciativa se proponía modificar y los problemas que se abrían para el cumplimiento de la paridad.

CUADRO 1. COMPARATIVO DE LA REFORMA EN LA CÁMARA DE DIPUTACIONES Y EL SENADO

Cámara de diputados y diputadas (artículos 52, 53 y 54 vigentes)	Propuesta de modificación
500 curules Artículo 52: 300 electos y electas según el principio de votación mayoritaria relativa mediante distritos uninominales; 200 electos y electas por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Artículo 53: Para la elección de 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales conformadas por el principio de paridad y encabezadas alternadamente entre hombres y mujeres. Artículo 54: La elección de los y las 200 diputadas según el principio de representación proporcional y la asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases: al partido político que cumpla con los requisitos le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal.	500 curules Propone tres formas de elección: Artículo 52: Se mantienen 300 de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales y 200 diputados y diputadas electas por el principio de representación proporcional. Artículo 53: "Para la elección de los 200 diputados y diputadas según el principio de representación proporcional, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo". Artículo 54: La elección de las 200 diputaciones según el principio de representación proporcional se ajustará a lo siguiente: 2. 100 Mejores perdedor/as, que no obtuvieron el triunfo en el distrito en el que participaron, ordenados porcentualmente conforme a la votación distrital válida emitida de su propio partido en esa misma elección; 3. 100 por votación directa en cinco circunscripciones regionales en donde se integrarán las diputaciones electas de mexicanas/os en el extranjero. **Efectos sobre la paridad** Problema que quedaría sujeto a la interpretación de la Corte, el Tribunal y el INE sobre mejores perdedores/as respecto si pueden asignarse más mujeres como "mejores perdedoras", si hay un desbalance en el resultado de la elección por mayoría.

Senado (Artículo 56 vigente)	Propuesta de modificación
128 escaños Artículo 56: El Senado se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.	96 escaños Eliminación de la lista de RP. **Efecto en la paridad:** En caso de un desbalance de género, no puede modificarse la integración final del Senado y eso podría dar como resultado una composición desequilibrada de este órgano de representación.

Fuente: Cámara de Diputados (2026).

La eliminación de la representación proporcional en el Senado y las modificaciones en la forma de elección de las 200 curules de representación proporcional probablemente inhabilitarían al INE de la posibilidad de usar las listas. Como se mencionó, hay antecedentes de que sí pueden alternarse géneros en la lista de mejores perdedores/as. Sin embargo, la mayor tensión se generaría por el cambio en las listas, ya que de nuevo quedarían confrontadas dos interpretaciones: si pesa más la paridad que la voluntad del electorado, o viceversa (sentencia 275/2015). El problema se agrava en virtud de la modalidad de ser listas abiertas (cuya elección depende del voto del electorado). Esto haría más complejo para la autoridad electoral utilizarlas para equilibrar la composición final de la Cámara de diputaciones, en tanto el electorado sí estaría votando por personas en una boleta separada (ciertamente una de cada género) y no por el partido en una sola boleta en la que el voto por una candidatura en un distrito de mayoría cuenta para el partido, como ocurre ahora. En el mejor de los casos, se alimentaría una controversia sobre si el principio de paridad es prioritario. En el caso del Senado, la posibilidad de que la autoridad electoral compense en su composición desequilibrada se elimina al desaparecer la representación proporcional.

IV. ¿Qué sigue? El Plan B de la presidenta

Días después de la votación en la Cámara de Diputados y Diputadas de la iniciativa de reforma electoral, la presidenta anunció un Plan B que tendrá como ejes la disminución de "los privilegios que persisten en los congresos locales y en los municipios" y el fortalecimiento de la consulta popular. Esto supondrá, entre otros, topes al presupuesto de los congresos locales, reducción de regidurías y apertura de temas electorales a la consulta popular. Desde el punto de vista de las reglas paritarias, lo que podría preocupar sería un posible cambio en la elección de personas legisladoras locales y en la composición de los municipios, espacio este último en el que persiste la subrepresentación de las mujeres.

La voz migrante en el Congreso federal

Yuri Beltrán[1]

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral presentada por la presidenta de la República contiene un conjunto de modificaciones orientadas a fortalecer los derechos político-electorales de las personas mexicanas residentes en el extranjero. Por primera vez, la representación legislativa de la diáspora dejaría de depender de acciones afirmativas ordenadas por la vía jurisdiccional y se elevaría al rango de mandato constitucional. Este capítulo examina esas modificaciones: el contexto demográfico y político que las hace urgentes, la trayectoria normativa que las precede y el contenido específico de cada una de las propuestas.

I. Características de la ciudadanía residiendo en el extranjero

En México, la discusión sobre los derechos de las personas migrantes no puede ser marginal. En términos absolutos y relativos, el nuestro es uno de los países con mayor presencia de connacionales viviendo fuera de sus fronteras. Según el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, la India encabeza la lista global con cerca de 18 millones de personas residiendo fuera de su país. México ocupa el segundo lugar, con aproximadamente 12.37 millones (McAuliffe y Triandafillidou, 2024).

Pero este componente —el de las personas nacidas en México— no es siquiera el que mejor explica la diáspora mexicana. Se estima que la primera generación es apenas un tercio (31.3%) del total. La segunda generación, compuesta por hijos e hijas de al menos un progenitor mexicano nacidos en suelo estadounidense, suma 14 millones (34.4%). La tercera generación, con abuelos de origen mexicano, alcanza los 13.9 millones (34.3%). En conjunto, las tres generaciones podrían superar los 40 millones de personas (Conapo-BBVA, 2025), lo que convierte a dicha diáspora mexicana en un asunto de primera importancia. Casi uno de cada 10 mexicanos nacidos en México emigró a otro país, y si se consideran sus descendientes, la nación mexicana se extiende mucho más allá de sus fronteras geográficas.

Pero, además del tamaño, es importante considerar el alto grado de concentración de la diáspora. La inmensa mayoría de la migración mexicana vive en Estados Unidos,[2] lo que lo confirma a la frontera entre ambos países como el corredor migratorio más importante del planeta (McAuliffe y Triandafillidou, 2024). Sin embargo, en los últimos años se ha registrado una creciente diversificación. Entre 2018 y 2023, el 12.1% del flujo migratorio se ha dirigido lugares distintos que EUA (Conapo-BBVA, 2025).

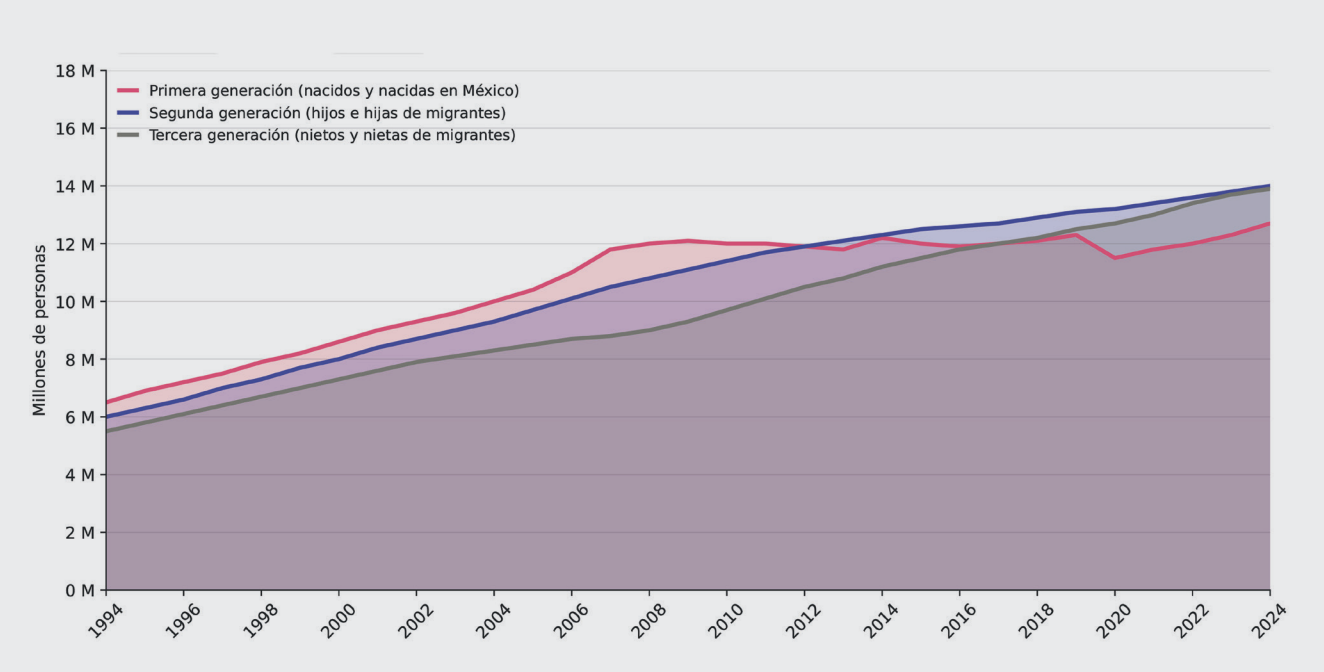
Estas cifras se vuelven especialmente relevantes en el contexto político actual. Desde el inicio de su segundo mandato, el presidente Donald Trump ha impulsado una política migratoria que ha golpeado directamente a la comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos. Cualquier esfuerzo por fortalecer los derechos políticos de una comunidad tan grande, pero tan vulnerable, debe considerarse con seriedad.

[1] Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Fue consejero en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1186-0922.

[2] A partir de datos sobre matrículas consulares expedidas, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior estima que el porcentaje en EUA podría ser de 96%.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

GRÁFICA 1. POBLACIÓN MEXICANA EN EUA POR GENERACIÓN



FUENTE: Conapo-BBVA (2025), valores estimados.

II. Voto en el extranjero. Reformas graduales y a destiempo

Frente a ese panorama de intensidad migratoria, resulta paradójico que los cambios constitucionales y legales que reconocieron derechos político-electorales de las y los migrantes hayan tardado tanto tiempo. Los instrumentos concretos que se diseñaron para la participación han tenido un desempeño limitado.

Si bien se ha documentado que desde principios del siglo XX algunos liderazgos migrantes exigían participar políticamente desde el exterior (Calderón, 2003), fue hasta finales de esa centuria que los grupos organizados lograron incidir en la clase política mexicana y estimular el cambio constitucional.

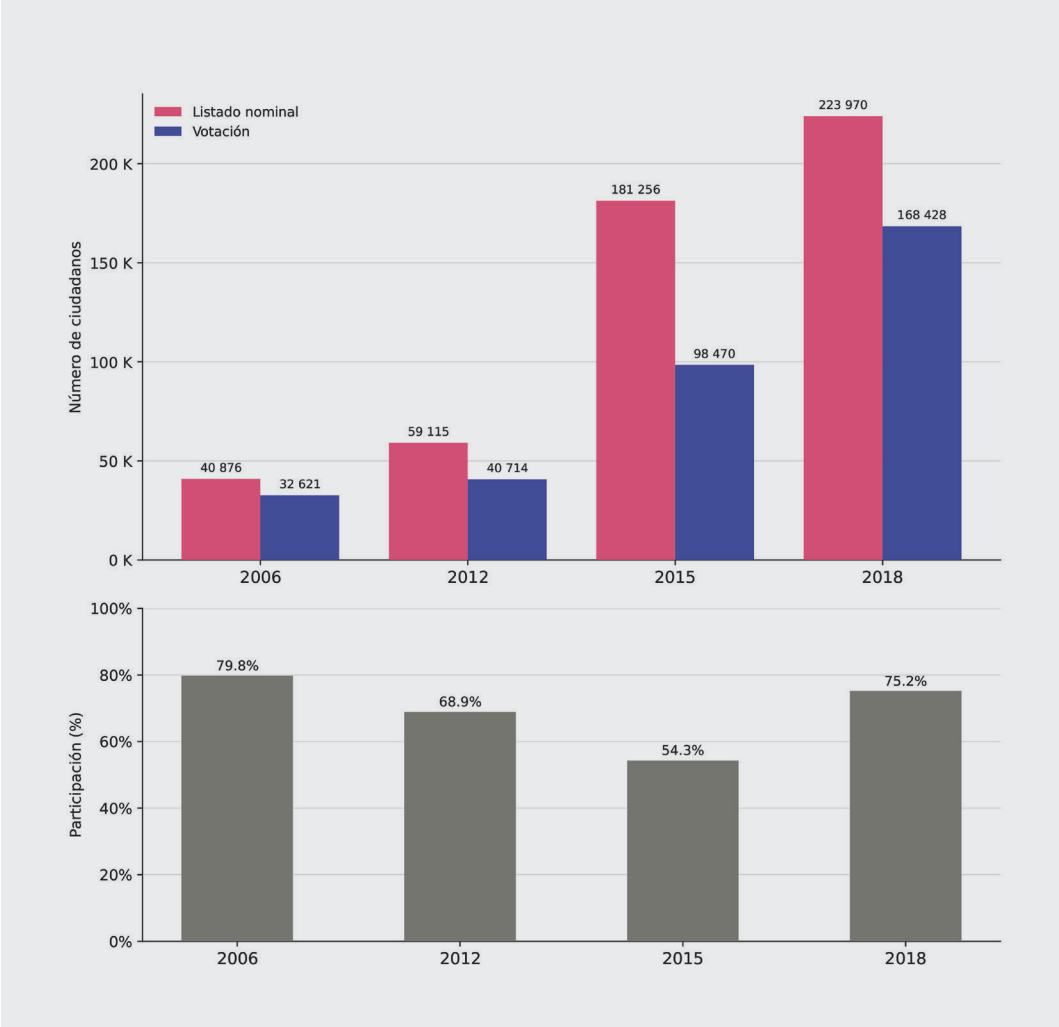
En 1996 se registró la modificación relevante a la Carta Magna. La reforma al artículo 36 eliminó la obligatoriedad de votar "en el distrito electoral que le corresponda", sustituyéndola por la fórmula de sufragar "en los términos que señale la Ley". Con ello quedaba abierta la posibilidad jurídica del sufragio desde el exterior. Debieron pasar nueve años para que, en 2005, ya en la antesala del proceso electoral federal 2005-2006, se modificara el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El modelo resultante produjo uno de los sistemas más restrictivos del planeta. Había dificultades para una implementación amplia, así como preocupaciones genuinas sobre los riesgos de abrir el voto en el exterior precisamente en los años en que el sistema electoral mexicano apenas comenzaba a adquirir confiabilidad entre la ciudadanía.

Las dificultades eran de origen. Para poder votar era indispensable contar con una credencial para votar expedida en territorio nacional, lo que excluía de facto a la mayoría de los migrantes que habían cruzado la frontera sin llevar consigo ese documento. Quienes sí lo tenían debían registrarse además en un Listado Nominal *ad hoc*. El registro se hacía por correo certificado y, en la primera elección de 2006, el costo del envío de la solicitud fue absorbido por el propio votante. La emisión del sufragio era exclusivamente postal.

Los resultados de este modelo restrictivo hablaron por sí solos. La Gráfica 2 presenta la evolución del listado nominal de electores residentes en el extranjero y la votación efectivamente recibida en las cuatro elecciones presidenciales celebradas bajo el esquema del voto extraterritorial. Las cifras absolutas son elocuentes: en los dos primeros comicios con voto foráneo, menos de 60 mil personas —de un universo potencial de varios millones— lograron registrarse para sufragar.

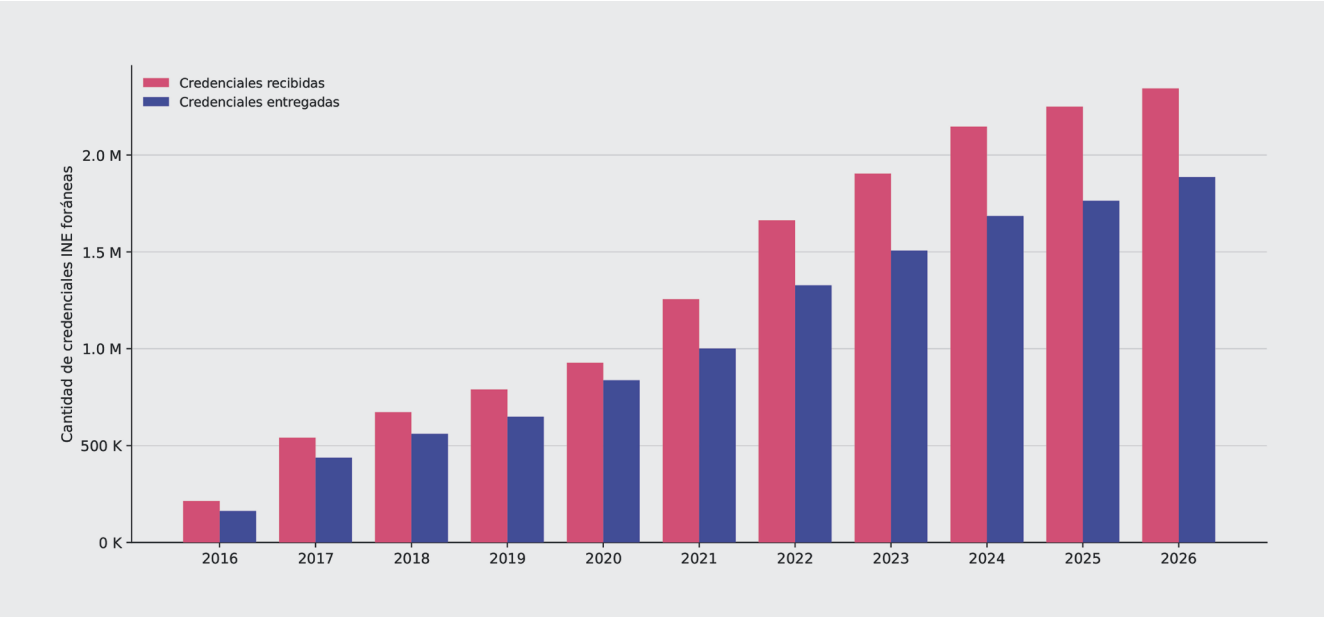
GRÁFICA 2. LISTADO NOMINAL, VOTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES PRESIDENCIALES



FUENTE: Elaboración propia con datos del INE.

La trayectoria posterior muestra que el crecimiento en el número de inscritos a partir de 2015 no fue consecuencia de mejoras al modelo original, sino de la reforma de 2014. Esta modificación habilitó la credencialización desde el extranjero. El programa arrancó en 2016 y sus efectos son visibles en la siguiente Gráfica que muestra el acumulado de credenciales foráneas recibidas y entregadas por el INE en su primera década de implementación. La tendencia general es inequívoca: la credencialización aumenta en forma constante; inclusive en años en que no hay proceso electoral federal, la demanda se eleva.

GRÁFICA 3. ACUMULADO DE CREDENCIALES FORÁNEAS RECIBIDAS Y ENTREGADAS POR AÑO



FUENTE: Elaboración propia con datos del INE.

Sin embargo, la magnitud del avance en credencialización contrasta con una limitación que ninguna reforma ha resuelto todavía: la ausencia de representación política directa de la diáspora. En la actualidad, las y los mexicanos en el exterior pueden votar por candidaturas que compiten en el territorio nacional, pero no existen escaños reservados para representantes elegidos directamente por quienes viven fuera de las fronteras. Las diputaciones migrantes que ha habido en el Congreso federal y en algunas legislaturas locales han llegado ahí por acción de la justicia electoral, o bien por acciones afirmativas,[3] no como resultado de un mandato directo otorgado por la propia diáspora. La propuesta de modificación constitucional de 2026 parte de esa realidad.

[3] El Consejo General del INE, mediante Acuerdo INE/CG527/2023 (INE, 2023), estableció para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 acciones afirmativas en favor de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. Ordenó a los partidos políticos nacionales postular al menos una fórmula de personas mexicanas migrantes en sus listas de representación proporcional, distribuida en franjas de cinco dentro de cada circunscripción electoral plurinominal, con inicio en el tramo de mayor competitividad; así como al menos una fórmula en mayoría relativa, distribuida homogéneamente entre los bloques de competitividad alta, media y baja. El propio acuerdo recoge una advertencia relevante derivada del proceso electoral de 2020-2021, en el que la acción afirmativa ordenada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —consistente en ubicar una fórmula migrante dentro de los primeros 10 lugares de cada una de las cinco listas de representación proporcional— produjo resultados cuestionados, entre otras razones porque la legislación vigente no permitía que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero votaran directamente por esos cargos. Ello evidenció la contradicción estructural del modelo: candidaturas diseñadas para representar a la diáspora, pero elegidas por votantes en territorio nacional.

III. La propuesta de reforma constitucional 2026

En marzo de 2026, el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa para reformar diversas disposiciones constitucionales en materia electoral. Si bien el núcleo de la reforma no es el del fortalecimiento de derechos de la comunidad migrante, lo cierto es que incluye propuestas que sí podrían contribuir en esa dirección.

3.1. Exposición de motivos

Desde la teoría constitucional, la exposición de motivos cumple funciones interpretativas de primer orden: delimita los fines que el poder reformador persigue, orienta la aplicación futura de las normas y provee los parámetros con los cuales habrá de evaluarse si la reforma alcanzó sus propósitos. En ausencia de una motivación suficiente, el operador jurídico —y el analista— quedan privados de los elementos necesarios para verificar la congruencia entre el problema diagnosticado, el diseño normativo adoptado y los resultados esperados.

La iniciativa presentada por la presidenta incorpora modificaciones de alcance significativo para el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas, pero no dedica un solo apartado a fundamentar estas modificaciones, lo cual impide pronunciarse sobre la congruencia entre los dispositivos propuestos y sus objetivos, ya que estos últimos no son explícitos.

3.2. Diputaciones migrantes

La iniciativa es ambiciosa en el sentido de proponer diputaciones migrantes directamente votadas por quienes residen en el extranjero. Se propone que entre las diputaciones electas bajo el principio de representación proporcional se incluyan "cien [diputaciones] por votación directa en cinco circunscripciones regionales, en donde se integrarán las diputaciones electas por las ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero" (artículo 53).

En cuanto a la asignación, la reforma propone que "Las diputaciones elegidas por las ciudadanas y los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional se asignarán al partido político que corresponda, en cada circunscripción, iniciando por aquella en la que el partido haya obtenido un mayor porcentaje de votación" (artículo 54).

No se explica mucho más sobre el método electivo, la cantidad de diputaciones migrantes, ni el mecanismo de asignación. Es previsible que esas reglas estén reservadas para la reforma legal. En ese sentido, pudiera presentarse alguno de los siguientes escenarios en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

- E1. Los partidos deberán incluir entre sus candidaturas de RP a personas residentes en el extranjero.[4] Estas candidaturas serán incorporadas a las listas abiertas de representación proporcional y, en caso de que obtengan la suficiente votación, accederán a una curul. En la práctica, este escenario podría condenar a las diputaciones migrantes a quedar fuera de la representación. Esto es así porque los índices de participación son significativamente más amplios en territorio nacional, de manera que los votos emitidos fuera del país pudieran ser insuficientes para que los liderazgos migrantes accedan a un escaño.
- E2. Los partidos deberán postular en sus listas a personas residentes en el extranjero y un número determinado de escaños de RP será reservado para estas candidaturas. Serán votados directamente por las comunidades viviendo fuera del país. Sin embargo, el escenario se antoja poco probable porque la delimitación de escaños para la diáspora no está contenida en la propuesta de reforma constitucional, de manera que aunque fuera incorporada al texto legal, sería controvertible. Ecuador es el mejor ejemplo de representación migrante, al reservar seis escaños en su Asamblea Nacional (dos por cada una de las tres regiones en las que zonificaron al planeta).
- E3. Las y los residentes en el extranjero votarán por las candidaturas de representación proporcional, pero

[4] En la conferencia de prensa de la presidenta del 25 de febrero de 2026 se dijo que serían ocho diputaciones de mexicanos residentes en el extranjero, distintas que las 97 de mejores perdedores y 95 de listas abiertas. Ese escenario es distinto al que se configuró en la iniciativa formalmente presentada.

no necesariamente encontrarán postulaciones de personas residiendo fuera del país. Es decir, los partidos tendrían la posibilidad de postular liderazgos migrantes, pero no hay una cantidad mínima prefijada en la ley ni garantías de que lleguen al Congreso. Esta opción sería la menos ventajosa, porque podría provocar que los liderazgos migrantes no lleguen siquiera a las campañas.

Para que la LGIPE consiga el objetivo de dinamizar la participación migrante sería necesario que se asegure que las y los migrantes puedan votar por sus propias postulaciones y que exista un número reservado de asientos reservados para la diáspora (Beltrán, 2020). Ello garantizaría una voz en el Congreso, independientemente de que todavía sean mayores los niveles de participación registrados en territorio nacional.

3.3. Años de residencia

La iniciativa remueve el requisito de que las candidaturas sean residentes de la entidad federativa en la que se postulen. Expresamente pide "Ser originario de la entidad federativa […] y en el caso de las personas mexicanas residentes en el extranjero, tener residencia de más de tres años fuera de territorio nacional" (artículo 54, fracción III).

El requisito mínimo de residencia busca evitar simulaciones. Ecuador y Colombia requieren dos y cinco años, respectivamente; Perú no exige residencia mínima.

Es menester que la ley y los lineamientos que, en su momento, expida el INE establezcan cómo se ha de acreditar la residencia. El reto no es menor, ya que un requisito demasiado suave podría prestarse a simulación, pero uno demasiado rígido dejaría fuera a aquellas personas migrantes en situación irregular.

3.4. El ámbito subnacional

Es de celebrar que la iniciativa de reforma pide a las legislaturas de los estados fijar reglas "para que en las elecciones, las personas mexicanas residentes en el extranjero soliciten su registro como candidatas para poder ser votadas, mediante postulación de un partido político para integrar las legislaturas locales" (artículo 116).

3.5. Padrón permanente

La iniciativa ordena que el Congreso de la Unión realice las modificaciones legales necesarias para que el Padrón Electoral y la Lista Nominal de personas electoras residentes fuera del territorio nacional tengan carácter permanente.

La obligación de reinscribirse en el listado nominal antes de cada proceso electoral constituye uno de los principales obstáculos estructurales para la participación. Sin embargo, la implementación de esta medida demanda cautela en el diseño de la ley secundaria. La diáspora mexicana es una población con alta movilidad: cambios frecuentes de domicilio, tránsitos entre países y, en muchos casos, situaciones migratorias irregulares que generan incentivos para mantener discreción sobre el lugar exacto de residencia. Un padrón permanente que no contemple mecanismos ágiles de actualización, o que exija datos que comprometan la seguridad de los electores, podría producir un registro desactualizado e incluso inhibir la inscripción de quienes más la necesitan.

IV. Conclusiones

La iniciativa de reforma constitucional de 2026 representa un avance sustantivo para los derechos político-electorales de la diáspora mexicana. El texto, sin embargo, deja sin resolver tres cuestiones que serán determinantes en la legislación secundaria: el número de escaños efectivamente reservados para candidaturas votadas desde el exterior, el mecanismo concreto de asignación que asegure que esos escaños correspondan a liderazgos reconocidos por las comunidades migrantes y los estándares probatorios para acreditar la residencia en el extranjero. La ausencia de motivación suficiente en la exposición de motivos agrava ese problema. Sin parámetros claros, quien legisle tendrá amplio margen para interpretar estas disposiciones de manera que el propósito representativo pudiera quedar, en la práctica, diluido.

Representación de la ciudadanía mexicana en el extranjero. Una propuesta de mejora

Daniel Tacher Contreras[1]

I. La iniciativa y sus vacíos

La iniciativa presidencial propone modificar diversos artículos constitucionales, cuyo impacto central se encuentra en la reestructuración de las 200 diputaciones de representación proporcional, la eliminación de las 32 senadurías de lista nacional, así como la incorporación de diversas disposiciones sobre el ejercicio de derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Para iniciar es necesario ubicar que, en la actualidad, a nivel federal se cuenta con representación política de la ciudadanía mexicana en el exterior; sin embargo, no tiene base constitucional ni legal explícita. La representación actual ha funcionado por la vía de acciones afirmativas emitidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) y de resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para la elección de 2021 resultaron electas 11 diputaciones migrantes. No obstante, con las medidas establecidas para la elección de 2024 las acciones afirmativas se debilitaron y en la LXVI Legislatura hay seis personas legisladoras, mientras que en el Senado se impulsó una acción afirmativa que permitió la llegada de la primera senadora migrante. El resultado es un sistema de representación de la ciudadanía mexicana en el extranjero que existe, pero es frágil, porque depende de instrumentos provisionales y no de normas permanentes. Desde esa fragilidad debe evaluarse lo que la iniciativa propone.

La reforma divide las 200 diputaciones de representación proporcional en dos vías. Cien corresponderían a quienes no ganaron su distrito, pero obtuvieron los mejores porcentajes de votación de su partido. Las otras cien se elegirían por votación directa en cinco circunscripciones regionales. En esta segunda vía, el artículo 53 señala que "se integrarán las diputaciones electas por las ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero" (Presidencia de la República, 2026, p. 29).

En primera instancia parece establecerse la representación para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero a nivel constitucional, el problema está en lo que la redacción no dice. No precisa cuántas diputaciones y la expresión "en donde se integrarán" admite al menos dos lecturas: puede significar que existen escaños reservados para migrantes, aunque no precisa el número, o bien que los migrantes participarán en la votación general de las listas regionales sin garantizar escaños. La diferencia entre ambas lecturas no es menor.

Por otro lado, la propuesta de reforma al artículo 54 tampoco resuelve la indefinición. Establece que las diputaciones migrantes "se asignarán al partido político que corresponda, en cada circunscripción, iniciando por aquella en la que el partido haya obtenido un mayor porcentaje de votación". Nuevamente, esta formulación no define si se trata de escaños reservados o de candidaturas que obligatoriamente presentarían los partidos que competirían en el diseño de listas abiertas. Tampoco precisa si la votación de la ciudadanía en el exterior se contabiliza por separado o se integra a la votación de cada circunscripción.

Un acierto de la iniciativa es la reforma al artículo 55, fracción III, que incorpora el requisito de más de tres años de residencia fuera del territorio nacional para ser candidato/a migrante a la Cámara de Diputados. Esta condición busca garantizar un vínculo real con la comunidad en el exterior y atiende directamente los problemas de suplantación de candidaturas que se presentaron en las elecciones de 2021 y 2024, donde personas sin arraigo con la diáspora ocuparon los espacios creados por las acciones afirmativas.

[1] Profesor-Investigador en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0566-6963

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La experiencia de la elección de 2021 ilustra por qué la precisión normativa importa. Cuando las acciones afirmativas abrieron espacios de representación migrante, el 57% de las impugnaciones a candidaturas migrantes resultaron procedentes por problemas de suplantación (Tacher, 2022). Este fenómeno se agravó en 2024 por la decisión del TEPJF de flexibilizar la revisión de los requisitos que los partidos debían acreditar, lo que facilitó que personas sin vínculo real con la comunidad en el exterior ocuparan los escaños (Tacher, 2024).

La propia iniciativa contiene un elemento que podría contribuir a resolver este problema, aunque no lo vincula con la representación migrante. El artículo transitorio tercero establece que el padrón electoral y la lista nominal de electores residentes fuera del territorio nacional tendrán carácter permanente. Si el INE mantiene un registro continuo y actualizado de la ciudadanía inscrita desde sedes consulares dispondrá de datos históricos verificables sobre el tiempo de residencia en el extranjero. Esa información es precisamente lo que permitiría comprobar de manera objetiva si una persona candidata cumple con el requisito de tres años de vivir fuera del país. El padrón permanente y los requisitos de acreditación se necesitan mutuamente, pero la iniciativa los presenta como elementos inconexos.

En cuanto al impacto que la propuesta tiene en la representación en el Senado, que hoy cuenta con una representante de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, la eliminación de las 32 senadurías de representación proporcional no crea algún mecanismo alternativo para la postulación de migrantes. La reforma cierra toda posibilidad de representación migrante en esa Cámara. Las senadurías de lista nacional son hasta ahora el único vehículo para que las acciones afirmativas incluyeran candidaturas migrantes al Senado. Su eliminación sin sustituto constituye una regresión que contradice el principio de progresividad y no regresividad. Resulta contradictorio que una iniciativa que reconoce la participación política migrante en la Cámara de Diputados ignore por completo su representación en el Senado, donde se discuten y aprueban tratados internacionales y se revisa la política exterior que afectan directamente a la comunidad mexicana en el extranjero.

Un aspecto adicional merece atención. La iniciativa prohíbe que partidos y candidatos reciban recursos "de personas que residan fuera del territorio nacional". La intención de prevenir financiamiento extranjero es legítima, pero el efecto impacta en la militancia partidista en el exterior que sigue imposibilitada de contribuir a la vida interna de sus partidos. Esto profundiza la desigualdad estructural de la ciudadanía residente en el extranjero y hace más urgente la asignación de financiamiento público específico para sostener su participación.

La iniciativa acierta en algunos puntos. Establece que el padrón electoral de residentes en el extranjero tendrá carácter permanente, resolviendo un problema histórico de registro intermitente. Asimismo, la adición del inciso q) al artículo 116, fracción IV, abre la posibilidad de candidaturas migrantes en legislaturas locales de las cuales ya hay experiencias exitosas. En Zacatecas, la primera entidad en reconocer escaños reservados para migrantes en 2003, se asignan dentro de la lista de representación proporcional a los dos partidos con mayor votación. En la Ciudad de México se incorporó en la Constitución local mediante una reforma de 2017 con votación directa.

II. Propuesta de mejora a la iniciativa

Para corregir las omisiones señaladas, en particular la indefinición numérica de la representación se debería establecer con puntualidad escaños reservados y señalar el número correspondiente a la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, así como garantizar la paridad y el mecanismo de votación directa. En un escenario ideal las candidaturas y escaños que corresponderían a diputaciones migrantes deberían ser dos por circunscripción, de conformidad con el cálculo de esta población que asciende a al menos 13 millones (Conapo, 2020).

De esa forma, los partidos registrarían dos fórmulas migrantes por circunscripción, una de hombre y otra de mujer. La ciudadanía mexicana residente en el extranjero votaría de acuerdo con su circunscripción de origen. El partido con mayor votación migrante obtendría el escaño de mayoría y el segundo partido obtendría el escaño de primera minoría. La paridad quedaría garantizada porque el escaño de mayoría obligaría a que el de primera minoría se otorgue a una persona del género opuesto. El resultado serían cinco mujeres y cinco hombres migrantes en la Cámara de Diputados, con al menos dos partidos representados en cada circunscripción.

Esta fórmula elimina la ambigüedad, precisa el número de diputaciones en el texto constitucional, garantiza paridad y asegura pluralidad. Al utilizar el criterio de mayoría y primera minoría en lugar de la proporcionalidad, se asegura que la representación migrante no quede concentrada en un solo partido. El diseño permite que al menos dos fuerzas políticas distintas representen a la diáspora en cada circunscripción, lo cual refleja mejor la diversidad política de la comunidad en el exterior. Respecto al Senado, la iniciativa debería contemplar un mecanismo de representación migrante que compense la eliminación de la lista nacional agregando tres escaños electos de la misma forma que en las entidades, pero por parte de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

III. Reforma a la legislación secundaria

Con independencia de una reforma a nivel constitucional, existe una vía para fortalecer la representación migrante mediante modificaciones a la legislación secundaria. Este escenario opera sobre la base constitucional vigente. Considerando la fórmula de asignación proporcional actual, se requiere modificar las reglas de registro de candidaturas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos. Esta modificación daría base legal a las acciones afirmativas que hasta ahora han dependido de la vía administrativa, jurisdiccional y, sobre todo, se encuentran sujetas a la voluntad política.

En la Cámara de Diputados se puede reformar el artículo 232 de la LGIPE para obligar a los partidos a registrar al menos una fórmula de candidatura migrante dentro de los primeros 10 lugares de cada lista regional de representación proporcional. La posición dentro de los primeros 10 lugares es lo que determina las posibilidades reales de traducirse en representación. La asignación sigue la fórmula de proporcionalidad vigente sin crear ningún subsistema especial. En el Senado se debe incorporar la misma obligación en la lista nacional para registrar al menos una fórmula migrante en los primeros 10 lugares, con asignación conforme a la fórmula del artículo 21 de la LGIPE.

En cuanto a los requisitos para acreditar la calidad de residente en el extranjero, éstos se deben incorporar al artículo 238 de la LGIPE para establecer que la persona candidata deberá demostrar al menos tres años de residencia fuera del territorio nacional mediante mecanismos de verificación claramente estipulados, como puede ser la credencial para votar emitida en sede consular, siempre que el primer registro ante el sistema del INE en sede consular date de al menos tres años previos al inicio del proceso electoral, con independencia de renovaciones posteriores. En este caso, la precisión sobre la credencial emitida en sede consular es importante. Lo que acredita la residencia no es la fecha de emisión del documento, sino el registro histórico en el sistema del INE. Por ejemplo, si una persona solicitó por primera vez su credencial en sede consular hace cinco años y la renovó recientemente, el dato de verificación es el del primer registro que obra en el sistema del Instituto.

El artículo 239 de la LGIPE debe contemplar un procedimiento de verificación de la calidad de residente en el extranjero dentro del proceso ordinario de revisión de requisitos. Si una candidatura no acredita los documentos, el partido tendría que subsanar o sustituir la candidatura. La ausencia de mecanismos claros de verificación ha sido uno de los factores que en procesos anteriores permitieron la suplantación de candidaturas por personas sin vínculo real con la comunidad migrante.

La reforma debe extenderse a la Ley General de Partidos Políticos en dos vertientes. Primera, garantizar los derechos de la militancia partidista en el exterior, obligando a los partidos a incluir en sus documentos básicos mecanismos de participación para quienes residen fuera del territorio nacional. Segunda, destinar al menos el dos por ciento del financiamiento público ordinario al fortalecimiento de la participación política de la militancia en el extranjero. Este porcentaje sigue la lógica del porcentaje destinado al liderazgo político de las mujeres, toda vez que la justificación es equivalente. La ciudadanía migrante enfrenta barreras estructurales para participar derivadas de la distancia; si la reforma constitucional además les prohíbe aportar recursos a sus partidos, el financiamiento público se convierte en la única vía para sostener su participación organizada.

IV. Fortalecimiento de acciones afirmativas

Finalmente, en un escenario en el que tampoco se realice una reforma legislativa, el INE cuenta con facultades para establecer acciones afirmativas orientadas a la representación de grupos históricamente subrepresentados. Sin embargo, los lineamientos emitidos para la elección de 2024 debilitaron los espacios de representación migrante respecto a lo que el propio Instituto había logrado para 2021. Esa regresión debe corregirse. Las acciones afirmativas deben incluir al menos tres elementos. La obligación de registrar candidaturas migrantes dentro de los primeros 10 lugares de las listas, tanto para diputaciones como para senadurías. Los requisitos documentales para acreditar la calidad migrante con la misma especificidad que la señalada anteriormente, a fin de evitar la suplantación de candidaturas. Se deben incorporar mecanismos efectivos de verificación y sanción que permitan a la autoridad electoral rechazar candidaturas que no cumplan con los requisitos y exigir a los partidos la sustitución.

La representación política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero no depende de un solo instrumento normativo. La reforma constitucional es una vía, la legislación secundaria es otra, las acciones afirmativas son una tercera. Lo que comparten las tres es una misma condición para ser eficaces, a saber, que las candidaturas migrantes se ubiquen en posiciones reales de las listas, con los requisitos documentales precisos, verificación efectiva y recursos partidistas para el fortalecimiento esta participación.

La experiencia ha demostrado que la representación de la ciudadanía en el extranjero avanza cuando las reglas son claras y retrocede cuando se deja a la discrecionalidad. Millones de ciudadanos que viven fuera del territorio nacional siguen siendo parte activa del país. Sus aportes sostienen economías regionales, sus organizaciones han construido redes de participación cívica y sus vínculos con las comunidades de origen permanecen vigentes. La democracia mexicana tiene una deuda que requiere normas precisas y mecanismos verificables.

Representación migrante: diseño, cuotas y límites

Fernando Barrientos Del Monte[1]

I. El contexto

El voto de los mexicanos en el extranjero y su representación en los órganos legislativos nacionales y estatales es un tema que está en la agenda de las reformas político-electorales desde los años 90 del siglo XX. Fue hasta el año 2005 cuando se incorporó el derecho a votar en elecciones para presidente y, desde entonces, la legislación ha avanzado de manera lenta. Los procesos de implementación de registro de electores y de votación son muy rígidos, pero eficientes si se toma en cuenta que deben adaptarse a la normativa que se aplica en territorio nacional.

La otra cara de la moneda es la representación formal y sustantiva de los mexicanos en el exterior, en estricto sentido que quienes sean votados sean también personas que tienen la misma calidad de residir en el extranjero. Esta cuestión es la más compleja de operacionalizar, pues mientras los porcentajes de participación electoral de los mexicanos en el extranjero es similar a otros países que contemplan esta figura, la representación no ha sido resuelta de forma clara y precisa. La iniciativa de reforma electoral de 2026 propuso la incorporación de la representación de la diáspora mexicana en el exterior, pero su diseño laxo y poco claro no orientaba una buena solución desde el inicio, dejando todo a la legislación secundaria.

II. Mecanismos de representación e instrumentos de implementación

Existen dos modelos principales para garantizar la representación migrante:

1. El *escaño reservado*, donde la ley aparta una curul específica. Bajo este esquema, la representación es directa y está garantizada por ley, independientemente de los resultados generales de los partidos.
2. *Candidatura preferente*, en el cual las reglas obligan a los partidos o coaliciones políticas a postular a personas migrantes en lugares estratégicos de sus listas de Representación Proporcional (RP); a diferencia del anterior, este mecanismo no garantiza por sí solo el acceso al cargo, ya que la obtención de la curul depende de la cantidad de votos que el partido reciba en total y de la posición asignada en la lista.

También es posible distinguir dos modelos de implementación:

a) La *reforma electoral* como producto de una iniciativa legislativa, que implica la modificación formal de la Constitución o de las leyes electorales, realizada por el Poder Legislativo para integrar permanentemente estos derechos en el marco jurídico. A diferencia de las acciones afirmativas, que pueden variar entre procesos electorales, la reforma electoral brinda mayor certidumbre y estabilidad jurídica al derecho de representación.
b) La *acción afirmativa*, que son políticas temporales establecidas por autoridades electorales para compensar condiciones de discriminación histórica sufridas por grupos minoritarios, como los migrantes. A nivel federal, este ha sido el instrumento predominante, materializándose mediante acuerdos administrativos derivados de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ante la ausencia de una legislación específica emitida por el Congreso.

[1] Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesor Titular A TC en la Universidad de Guanajuato. Miembro del SNII-SECIHTI Nivel 2.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

III. La propuesta de reforma de 2026

La propuesta de reforma del año 2026 que presentó el Ejecutivo federal ante la Cámara de Diputados y que finalmente fue rechazada el 11 de marzo, proponía que dentro de una lista de cien diputaciones de RP se integraran representantes de los migrantes, aunque sin especificar cuántos ni el mecanismo de asignación (Presidencia de la República, 2026). Esta propuesta buscaba "perfeccionar", según señala, el modelo de RP sin eliminarlo, con el objetivo de que la asignación de estas curules no dependa de las "cúpulas partidistas", sino de la voluntad popular directa y el mérito electoral.

Se mantenía la integración de la Cámara de Diputados de 300 de mayoría relativa y 200 diputados de RP, pero modificaba quiénes ocuparían esos lugares y cómo serían elegidos:

1. Eliminación de listas cerradas de partidos: que los legisladores plurinominales no fueran designados por acuerdos internos, sino por el voto ciudadano.
2. División de los 200 escaños: proponía que la asignación se dividiera en dos grupos de cien diputaciones cada uno, basados en dos criterios distintos: cien para las candidaturas de segundo lugar con más alto porcentaje de votos para su partido, y cien de votación directa en las cinco circunscripciones regionales. Es en este grupo donde se integrarían las diputaciones electas por los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero.
3. Las diputaciones electas por el voto de los mexicanos en el exterior no tendrían escaños reservados ni serían candidaturas preferentes (p. 29). Estos representantes se asignarían al partido político que corresponda en cada circunscripción, iniciando por aquella en la que dicho partido haya obtenido el mayor porcentaje de votación (p. 30).
4. Quienes hubiesen aspirado a ocupar estos cargos deberían acreditar una residencia efectiva de más de tres años fuera del territorio nacional (p. 31). Finalmente, para facilitar la elección de estos representantes, la reforma proponía el uso de tecnologías de la información y comunicación en la emisión del voto desde el extranjero (p. 41).

IV. Problemas de la propuesta de reforma de 2026

a) A diferencia de las "acciones afirmativas" actuales que obligan a los partidos a incluir fórmulas migrantes en los primeros 10 lugares de las listas regionales, la reforma de 2026 proponía que estos representantes simplemente se "integraran" en el grupo de las cien diputaciones electas por votación directa regional (p. 29). Ello generaría incertidumbre sobre si se mantendría un número mínimo garantizado de escaños para la diáspora o si su llegada al Congreso dependería totalmente de la voluntad de las dirigencias partidistas al conformar las listas (p. 29), con el riesgo de disolución de la representación específica que se trataba de crear.
b) El mecanismo de asignación establecía que las diputaciones electas en el extranjero se otorgarían al partido político que corresponda, iniciando por la circunscripción donde dicho partido haya obtenido el mayor porcentaje de votación (p. 30). Esta lógica vincula la representación de los migrantes a resultados electorales territoriales en México, lo que desvirtúa una representación basada en los intereses específicos de la comunidad en el exterior (p. 30), creando una dependencia al desempeño partidista regional.
c) La reforma exigía acreditar una residencia efectiva de más de tres años fuera del país para ser postulado (p. 31). Empero, este tipo de requisitos administrativos son barreras que históricamente han dificultado el acceso a candidaturas, especialmente para quienes enfrentan situaciones de vulnerabilidad documental o estatus migratorio irregular.
d) Actualmente los partidos políticos incurren en simulaciones al registrar candidaturas migrantes que no pertenecen realmente a esa comunidad o que omiten salvaguardar la paridad de género dentro del grupo, y la propuesta de 2026 no mencionaba ni promovía mecanismos de fiscalización o sanciones para evitar estas prácticas.
e) Aunque la reforma elevaba a rango constitucional el uso de tecnologías de la información para la emisión del voto, existe el riesgo de exclusión para sectores de la población migrante que carecen de acceso a herramientas digitales o de alfabetización digital necesaria para utilizar estos sistemas (p. 41).

f) La propuesta instruía al INE a establecer las normas internas para el voto extranjero para el proceso electoral de 2027 a más tardar en mayo de 2026 (p. 57). La experiencia histórica muestra que legislar con poca anticipación impide negociar condiciones logísticas óptimas y genera incertidumbre en el electorado.
g) En su conjunto, la propuesta adolecía de un enfoque interseccional para garantizar la representación de subgrupos históricamente subrepresentados. Las experiencias previas han identificado la necesidad de atender las problemáticas de las mujeres migrantes, personas indígenas o con discapacidad, quienes también enfrentan barreras culturales y lingüísticas adicionales a las políticas (p. 44).
h) En la propuesta persistía (y persiste) el desafío de que, incluso con escaños asignados, los representantes migrantes logren influir efectivamente en la toma de decisiones y que sus planteamientos no queden relegados frente a los intereses de las estructuras partidistas nacionales.
i) Como muchas otras iniciativas similares, la de 2026 estaba pensada a partir de los mexicanos que radican en Estados Unidos, que son más del 95% de los residentes en el exterior. No se partió de un diagnóstico amplio para asegurar una representación efectiva de estas personas ciudadanas, pero tampoco se pensó en los mexicanos que residen en otras partes del mundo.

V. Experiencias de implementación a nivel estatal

La implementación de la representación de los mexicanos que habitan en el exterior en los estados donde existe no ha estado exenta de polémica, precisamente por la dificultad de identificarles.

Zacatecas fue la primera entidad en modificar en 2003 su constitución para incorporar la figura de la diputación migrante mediante un *escaño reservado*, estableciendo la asignación de dos diputaciones a los partidos políticos que obtengan la mayor votación desde el exterior, para lo cual los partidos deben registrar a un candidato migrante o binacional en el último lugar de su lista plurinominal. Una vez contabilizados los votos emitidos desde el extranjero, se asigna una diputación a cada uno de los dos partidos políticos que hayan obtenido la mayor votación.

En Chiapas se creó la diputación migrante en 2012 y 2015, pero en la última elección se cometió fraude cuando un candidato a esta diputación, en colusión con la empresa encargada del registro de los chiapanecos en el extranjero, manipuló los registros y "rasuró" el padrón para favorecerlo. Eso llevó a que el Congreso del Estado desapareciera dicha figura.

En la Ciudad de México, a partir de su proceso constituyente, se incorporó una diputación migrante; en 2020 se intentó derogar, pero una resolución de la Sala Superior del TEPJF la mantuvo. Inicialmente se eligió dentro de las diputaciones plurinominales, pero una reforma de 2022 la incluyó como una diputación de mayoría a través del mecanismo de escaño reservado, aumentando de 33 a 34 las diputaciones de mayoría relativa, pero reduciendo las de representación proporcional. En las elecciones de 2021 y 2024 sólo votaron 72% de las personas inscritas. Después de la creación de la representación de mayoría, en 2024 aumentó al 91.%.

En el estado de Jalisco se implementó en 2017 la votación de los jaliscienses en el exterior para las diputaciones de RP. En 2023, una reforma introdujo la candidatura preferente, obligando a los partidos a postular al menos una fórmula de personas migrantes dentro de los primeros 10 lugares de su lista de RP para el proceso 2023-2024. Los votos emitidos desde el exterior se suman a la votación total obtenida por cada partido o coalición en los 20 distritos de mayoría relativa del estado, la suma total es la que se utiliza para calcular cuántas diputaciones de RP le corresponden a cada partido, asegurando que si el partido alcanza el umbral necesario, la persona migrante en los primeros lugares de la lista accede al cargo (Pérez, 2023).

En los estados de Nayarit y Oaxaca se utiliza también el modelo de candidatura preferente o cuotas en las listas plurinominales. En Nayarit se exige que los partidos registren una fórmula migrante dentro de los primeros seis lugares de sus listas de RP, mientras que en Oaxaca se mandata que al menos un candidato migrante o binacional sea incluido dentro del primer 30% de la lista de candidaturas de RP de cada partido. Además de los casos anteriores, entidades como Estado de México, Guerrero,

Michoacán y Morelos han integrado en sus legislaciones el reconocimiento al voto o la representación migrante.

VI. La vía de la acción afirmativa a nivel nacional

La diputación migrante a nivel nacional en México fue posible a través de acciones afirmativas emitidas por el INE, derivado de mandatos del TEPJF. Este mecanismo se diseñó para garantizar el derecho a ser votados de los ciudadanos residentes en el extranjero, ante la falta de una reforma legal específica en el Congreso que materializara dicha representación. La implementación se fundamentó en una cadena de resoluciones judiciales y acuerdos administrativos: la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, con la que el TEPJF ordenó al INE establecer lineamientos para aplicar medidas afirmativas que incluyeran a grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos la comunidad migrante. Así, el INE incorporó (INE/CG160/2021) formalmente los criterios que obligaban a los partidos políticos a registrar candidaturas de personas residentes en el extranjero para el proceso electoral 2020-2021. Tras un intento del INE de modificar el modelo en 2023, el TEPJF ordenó que se mantuviera para las elecciones de 2024 (TEPJF, 2024).

La diputación migrante no se elige mediante un distrito geográfico en el exterior, sino dentro del sistema de RP. Los partidos políticos y las coaliciones tienen la obligación de registrar al menos una fórmula de candidaturas integrada por personas migrantes en cada una de las listas de las cinco circunscripciones electorales. Estas fórmulas deben ubicarse dentro de los primeros 10 lugares de cada lista regional para aumentar sus posibilidades de acceder al cargo. En el proceso 2024, la medida se amplió para incluir una candidatura migrante dentro de los primeros 15 lugares de la lista nacional para el Senado de la República. Para el registro, los candidatos deben acreditar fehacientemente su calidad de migrante mediante documentos que prueben una residencia mínima de seis meses en el extranjero y un vínculo activo con su comunidad o entidad de origen.

De esta manera, a nivel nacional se han elegido un total de 17 diputaciones federales como representantes de la diáspora mexicana en el extranjero, a través de acciones afirmativas en los procesos electorales de 2021 y 2024. En las elecciones de 2021 se eligieron 11 personas (seis mujeres y cinco hombres) bajo el principio de representación proporcional (Hernández, 2021; INE, 2025); mientras que en las de 2024 resultaron electas seis personas (cinco mujeres y un hombre) como diputaciones federales migrantes por la vía plurinominal, además de obtenerse por primera vez un escaño en el Senado por esta misma vía (Martínez Ortega, 2024; INE, 2025).

VII. Posible cauce de la iniciativa federal fallida

La iniciativa no prefiguraba un número de escaños reservados ni candidatura preferente dentro de las listas, pero ambos pueden implementarse por medio de reformas a las leyes secundarias armonizando lo contemplado por la vía de las acciones afirmativas que ya existe. Para ello se deberían modificar artículos estratégicos en dos leyes:

En la LGIPE: incluir explícitamente el derecho de los ciudadanos residentes en el extranjero a votar por diputaciones federales, ya que actualmente la ley sólo menciona Presidencia, senadurías y gubernaturas (art. 329). Se requiere un nuevo numeral para obligar a los partidos a registrar al menos una fórmula de personas migrantes dentro de los primeros 10 lugares de las listas de RP en cada una de las cinco circunscripciones, y especificar que de las cinco fórmulas postuladas, al menos tres deben ser de género distinto para asegurar la paridad dentro de la cuota migrante (art. 234). También sería necesario adicionar una fracción que mandate la presentación de pruebas de autoadscripción calificada, incluyendo residencia mínima de seis meses fuera del país y constancias de vínculo activo con la comunidad migrante (art. 238).

En la LGPP: establecer como obligación de los partidos políticos la garantía de representación de la diáspora en la integración de sus candidaturas, similar a la paridad de género (art. 25). También se deben detallar los procedimientos internos de selección para asegurar que los candidatos pertenezcan genuinamente a este grupo y evitar candidaturas simuladas (art. 44).

Estas reformas permitirían transitar de un esquema de "cuotas" temporales impuestas por sentencias del TEPJF a

un derecho legislado permanente, garantizando al menos cinco escaños federales para la comunidad migrante. Empero, lo anterior no asegura que la acción afirmativa se cumpla, pues todo depende del nivel de participación, pero principalmente, no resuelve los problemas que derivan de las dificultades respecto a la temporalidad en el extranjero y adscripción, pues ambas son muy difíciles de observar.

Bajo la luz de la noche: cómputos y modificaciones al sistema de resultados en México

Érika Estrada Ruiz[1]

I. Introducción

Cuando cierran las casillas y la jornada electoral llega a su fin, comienza una etapa que, en México, combina diversos mecanismos administrativos, estadísticos y jurisdiccionales para producir, difundir y validar los resultados de los comicios. Desde el momento en que inicia el escrutinio y cómputo a cargo de ciudadanas y ciudadanos convocados por ley para abrir las urnas, ordenar las boletas y registrar los resultados, el voto —que hasta entonces ha sido una expresión individual, libre y secreta— inicia su transformación colectiva. Los números empiezan a dibujar el mapa político del país.

El modelo mexicano contempla una cadena de mecanismos que va desde los cómputos distritales hasta instrumentos de estimación y difusión, conformando un entramado institucional orientado a maximizar la certeza y la transparencia de los comicios. Estos mecanismos operan en momentos distintos y ofrecen diferentes niveles de certeza jurídica.

La primera propuesta de reforma electoral impulsada en 2026 por la presidenta Claudia Sheinbaum introduce una modificación relevante en este sistema, al plantear que los cómputos federales y locales inicien la misma noche de la jornada electoral, una vez recibidos los primeros paquetes electorales. Este cambio podría alterar el equilibrio existente entre los instrumentos de resultados preliminares y los procedimientos oficiales de cómputo. A partir de este contexto, el presente capítulo busca responder: ¿cómo se articulan y diferencian los distintos mecanismos de generación y estimación de resultados? ¿Qué ventajas y riesgos institucionales podría implicar esta propuesta en comparación con la experiencia de la Ciudad de México? Y ¿qué desafíos logísticos y políticos podrían surgir si los cómputos comienzan la misma noche de la elección?

II. Marco conceptual: definiciones y diferencias clave

El escrutinio y cómputo en casilla constituye el primer acto formal de producción de resultados. Se trata del conteo de quienes votaron, votos emitidos en favor de cada opción política, votos nulos y boletas sobrantes (Cámara de Diputados, 2014, art. 288), realizado por funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla al cierre de la votación (Baños, 2017). Este acto representa el punto de partida de todo el sistema de resultados, pues genera las actas de casilla que posteriormente alimentan los distintos mecanismos de difusión y verificación electoral.

A partir de dichas actas se desarrollan los cómputos distritales, que equivalen a la suma de los resultados de todas las casillas de un distrito electoral y constituyen no sólo el primer resultado oficial, sino el resultado definitivo de la elección. En términos jurídicos, esta etapa permite verificar inconsistencias, ordenar recuentos cuando procede y establecer la base para la posterior declaración de validez de los comicios y la asignación de cargos (Galindo, 2000).

Cuando existen inconsistencias en las actas o márgenes de votación estrechos puede ordenarse el recuento de votos. Esta figura adquirió mayor desarrollo normativo después del proceso electoral presidencial de 2006, cuando el legislador incorporó supuestos específicos para ordenar recuentos parciales o totales de la votación en los consejos distritales (García, 2022). Su finalidad es corregir errores materiales en el escrutinio, prevenir nulidades y

[1] Consejera Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

reforzar la confianza en los resultados finales. Una vez arrojados los cómputos definitivos, éstos únicamente pueden cambiar derivado de alguna sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Paralelamente operan diversos instrumentos de resultados preliminares, cuyo objetivo es informar tendencias electorales durante la noche de la jornada. El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) difunde los resultados asentados en las actas de casilla conforme éstas son capturadas y procesadas por la autoridad electoral, ya sea por el Instituto Nacional Electoral (INE) o por los Organismos Públicos Locales. Este sistema permite a partidos contrastar las actas que ya tienen en su poder y a la ciudadanía conocer desde temprano la evolución del conteo casilla por casilla (Alonso y Coria, 2020, p. 1199). Pese a no constituir resultados definitivos, se cuenta con las actas escaneadas de forma continua y expedita, contribuyendo a disipar sospechas de posibles alteraciones de los resultados.

A diferencia del PREP, que en las primeras horas refleja sesgos asociados a la geografía y a la captura o digitalización de actas, los conteos rápidos constituyen estimaciones estadísticas basadas en una muestra representativa de casillas seleccionadas previamente por la autoridad electoral. Sus resultados no se presentan como cifras exactas, sino como intervalos de confianza que permiten proyectar tendencias con alta probabilidad de precisión pocas horas después del cierre de casillas.

Finalmente, las encuestas de salida son ejercicios demoscópicos realizados por medios de comunicación o casas encuestadoras que recaban información directamente de los votantes al salir de la casilla y emitir su voto. Aunque pueden ofrecer indicios tempranos sobre las preferencias electorales, su nivel de precisión depende de la calidad metodológica del diseño muestral, del método de estimación y del trabajo de campo. Estas encuestas suelen tener un margen de error mayor a los conteos rápidos oficiales (Carrera, 2019).

En conjunto, estos instrumentos conforman un sistema escalonado que descansa en un equilibrio entre inmediatez informativa y certeza jurídica. Mientras los instrumentos preliminares buscan satisfacer la demanda social de información durante la noche electoral, los procedimientos de cómputo y recuento garantizan la validez legal de los resultados. La coexistencia de ambos niveles —estimación y verificación— permite comprender por qué cualquier modificación al momento en que inician los cómputos oficiales puede tener efectos relevantes en la dinámica de comunicación y legitimación de los resultados.

III. Cómputos distritales: comparaciones operativas y estructurales entre el ámbito federal y la CDMX

Una de las principales diferencias entre el modelo federal y el de la Ciudad de México al momento de consolidar y generar los primeros resultados oficiales radica en el inicio de los cómputos distritales. En el ámbito federal, los 300 consejos distritales del INE comienzan los cómputos en sesión permanente a las 8:00 horas del miércoles siguiente a la jornada electoral (Cámara de Diputados, 2014, art. 310, numeral 1). Este desfase temporal responde a la necesidad de permitir el traslado y resguardo adecuado de los paquetes electorales, así como de preparar las condiciones institucionales para la revisión formal de las actas y la eventual apertura de paquetes con inconsistencias. En contraste, el modelo operativo capitalino permite que los 33 consejos distritales del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) inicien los trabajos de cómputo desde la misma noche de la jornada electoral, una vez que comienzan a recibirse los paquetes en las sedes distritales. Este esquema se basa en la instalación de sesiones permanentes del órgano distrital desde el día de la elección, lo que permite empezar la revisión de la documentación electoral conforme los paquetes son recibidos (IECM, 2024a).

Estas diferencias temporales también tienen implicaciones en la relación entre los cómputos distritales y los mecanismos de resultados preliminares. En el modelo federal tradicional, el PREP y los conteos rápidos se erigen como las principales fuentes de información durante la noche de la jornada electoral y los días posteriores, hasta que inician los cómputos oficiales. En cambio, cuando los cómputos comienzan desde la misma noche —como ocurre en el ámbito local de la capital— el intervalo entre resultados preliminares y resultados oficiales tiende a reducirse.

A pesar de estas diferencias operativas, ambos modelos comparten similitudes estructurales fundamentales.

En los dos casos, una vez iniciados, los cómputos se efectúan de forma sucesiva hasta su conclusión, sin interrupciones, y pueden implicar la apertura de paquetes para realizar recuentos cuando existan incongruencias. De igual manera, los resultados producidos son la base para la declaración oficial de resultados y para la eventual calificación de la elección por parte de las autoridades competentes.

Planeación logística y organización operativa en CDMX: un acercamiento

Para el desarrollo de los cómputos, el IECM ha establecido un conjunto de previsiones técnicas.[2] Primero, la identificación y habilitación de espacios físicos que cuenten con condiciones adecuadas, además de zonas destinadas al resguardo temporal de paquetes y a la circulación controlada de personal autorizado. Segundo, la integración de grupos de trabajo amplios para el recuento de votos, los cuales se conforman cuando el número de casillas a revisar requiere distribuir las tareas para agilizar el proceso. Estos grupos se conforman por personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, una consejería distrital, representaciones de partidos políticos o candidaturas sin partido y personal de apoyo técnico. Su función es realizar el nuevo escrutinio y cómputo de las casillas correspondientes, bajo supervisión del consejo distrital, cuando se actualizan las causales legales para ello.

Adicionalmente, como apoyo al desarrollo de los cómputos, en la Ciudad de México se utiliza el Sistema de Cómputos Distritales y de Demarcación (SICODID), una herramienta informática diseñada para capturar, procesar y sistematizar los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo, así como para registrar incidentes y monitorear el avance de los trabajos de cómputo. Este sistema permite generar reportes automatizados, distribuir paquetes entre grupos de trabajo y detectar inconsistencias en la captura de datos. Antes de la jornada, el IECM también lleva a cabo simulacros y procesos de capacitación para asegurar el correcto funcionamiento del sistema y la adecuada preparación del personal involucrado.

Con la ampliación de los derechos electorales de distintas poblaciones, se han incorporado a los cómputos diversas modalidades especiales de votación, lo que eleva la complejidad técnica del proceso. Entre ellas se encuentran el voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero, el voto anticipado de personas en estado de postración y el voto de personas en prisión preventiva. Sus resultados se integran posteriormente a los cómputos distritales y a los cómputos totales, asegurando así que todas las formas de participación electoral previstas en la normativa se agreguen al resultado final.

En conjunto, se trata de disposiciones que evidencian un modelo de cómputos sustentado en una planificación logística detallada, el uso de herramientas tecnológicas especializadas y mecanismos reforzados de verificación que, por ejemplo, permitieron en las elecciones del 2 de junio de 2024 que este proceso finalizara apenas cuatro días más tarde, el 6 de junio a las 11:37 horas (IECM, 2024b).

IV. Impacto potencial de la propuesta de reforma de 2026

En la iniciativa enviada por el Ejecutivo y publicada en *Gaceta Parlamentaria* el 4 de marzo de 2026 se propone la modificación al artículo 41, en su fracción V, apartado B, inciso b), numeral 4, con la siguiente agregación: "[...] Los cómputos de las elecciones federales iniciarán a partir de la recepción del primer paquete electoral en cada uno de los Consejos Distritales" (Cámara de Diputados, 2026, p. 24).

Si bien esta modalidad ya ha sido implementada localmente, su eventual adopción a nivel nacional plantea desafíos derivados de las diferencias territoriales y logísticas entre ambos contextos. Mientras que la capital cuenta con 33 distritos electorales concentrados en una sola entidad urbana, el ámbito federal comprende 32 entidades federativas y más de 2,400 municipios, muchos de ellos con amplias zonas rurales y con dificultades de conectividad o traslado. En este contexto, la recepción

[2] Véase IECM. (2024a). Lineamientos para las sesiones de los cómputos locales, declaratorias de validez y entrega de constancias de mayoría para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.

oportuna de los paquetes en las sedes distritales podría presentar mayores obstáculos logísticos que podrían dificultar el inicio de los cómputos esa misma noche en todo el territorio nacional.

Un segundo efecto potencial se relaciona con el incremento de los recursos humanos y financieros necesarios para su operación, lo que plantea una tensión relevante con uno de los objetivos declarados de la reforma electoral: la reducción del gasto. La realización de sesiones distritales en ese momento implicaría ampliar los turnos de trabajo del personal y reforzar la logística institucional para el traslado de paquetes y la operación de los sistemas informáticos. En la práctica, las personas funcionarias de los consejos distritales suelen iniciar actividades desde la madrugada del día de la jornada y continuar trabajando de manera ininterrumpida hasta la conclusión de los cómputos, la declaratoria de validez de las elecciones y la entrega de constancias de mayoría. De esta manera, adelantar el inicio de los cómputos podría acentuar el desgaste operativo del personal distrital y generar la necesidad de contar con mayores recursos humanos y apoyos logísticos para sostener jornadas prolongadas de trabajo.

Al mismo tiempo, el inicio inmediato de los cómputos podría reducir el intervalo temporal entre los resultados preliminares y los resultados oficiales, lo que modificaría la lógica tradicional de la noche electoral en México. Históricamente, instrumentos como el PREP y los conteos rápidos han servido para ofrecer información temprana sobre las tendencias de la votación. Si los cómputos comenzaran antes, este intervalo se acortaría significativamente, lo que podría derivar en una redefinición del papel del PREP. No obstante, este mecanismo difícilmente podría ser sustituido, ya que está diseñado para publicar las actas de escrutinio y cómputo tal como fueron elaboradas en las casillas por la ciudadanía que contó los votos. A diferencia del PREP, cuyo objetivo es difundir información preliminar con rapidez, los cómputos distritales privilegian la revisión detallada de las actas y la precisión jurídica de los resultados.

Este cambio también podría reconfigurar el sistema de comunicación de resultados, pues coexistirían casi simultáneamente estimaciones estadísticas, resultados preliminares y cómputos oficiales en proceso, lo que podría generar reportes no coincidentes según el avance de cada mecanismo.

En definitiva, la reforma tendría implicaciones para los partidos políticos y las candidaturas, particularmente en términos de representación y vigilancia del proceso. En la práctica, muchas fuerzas políticas enfrentan dificultades para contar con personal suficiente que asista a los cómputos distritales esa misma noche, ya que sus equipos suelen concentrarse en tareas de movilización y seguimiento de la jornada. Esta situación podría afectar en mayor medida a los partidos con menor capacidad organizativa —frecuentemente fuerzas políticas más pequeñas o de oposición— que disponen de menos recursos humanos para cubrir simultáneamente ambas etapas del proceso electoral. Una eventual modificación del momento de inicio de los cómputos podría requerir ajustes organizativos importantes para garantizar la presencia de las representaciones partidistas en las sesiones distritales, elemento clave para preservar la transparencia y la confianza en el proceso de consolidación de los resultados electorales.

V. Reflexiones finales

Aunque la experiencia de la Ciudad de México demuestra que este esquema es operativamente viable en entornos territoriales concentrados, su implementación a escala nacional podría enfrentar desafíos asociados a la diversidad geográfica del país, así como al incremento de requerimientos logísticos y de personal. Asimismo, el inicio inmediato de los cómputos podría acortar el intervalo entre resultados preliminares y oficiales. Sin embargo, una mayor disponibilidad de información no necesariamente mejora su comprensión pública si distintos tipos de datos se difunden simultáneamente, lo que puede generar interpretaciones erróneas sobre el avance real del conteo. Así, se requiere considerar no sólo los beneficios en términos de oportunidad informativa, sino también sus implicaciones operativas, financieras y políticas para la integridad del proceso electoral.

Desde el punto de vista logístico y operativo, el desarrollo de los cómputos electorales ha mostrado mejoras constantes a lo largo del tiempo, respaldadas por procedimientos técnicos, tecnológicos y organizativos

consolidados que han contribuido a fortalecer la precisión de los resultados y la confianza.

Una propuesta de reforma de esta magnitud difícilmente puede aportar al fortalecimiento del sistema democrático si no se acompaña de una discusión amplia, informada y plural entre las distintas fuerzas políticas y actores del sistema. De lo contrario, se corre el riesgo de debilitar uno de los activos más valiosos de cualquier democracia: la confianza, tanto de la ciudadanía como de los actores políticos, en la integridad del proceso. Además, en contextos de alta polarización, la ausencia de acuerdos amplios puede abrir espacio a narrativas que busquen desacreditar los conteos o cuestionar su legitimidad cuando los resultados no favorezcan a determinadas fuerzas políticas, afectando con ello la credibilidad de las instituciones encargadas de organizar y validar las elecciones.

Los cómputos distritales en la reforma electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum

Carlos Guadarrama Cruz[1]

I. Introducción

El 4 de marzo de 2026, la presidenta Claudia Sheinbaum envió a la Cámara de Diputados su propuesta de reforma electoral. Según lo que comentó ese mismo día en su conferencia matutina, la iniciativa contemplaba 10 ejes temáticos en lo que se denominó el "decálogo por la democracia". Esta propuesta tenía como eje principal modificar la elección por representación proporcional del Congreso de la Unión, así como la reducción del gasto y financiamiento a los partidos políticos.

Al igual que las propuestas de reforma del gobierno de López Obrador,[2] la iniciativa en materia electoral de Sheinbaum nos recuerda que las reformas electorales recientes se caracterizan por ser medidas impuestas por quienes ostentan el poder en nuestro sistema político, sin buscar la construcción de consensos en torno a ellas. Esto es relevante cuando se espera que las reformas sean "una respuesta a las demandas de garantizar el cumplimiento de los principios y valores democráticos, la ampliación de los derechos políticos y electorales, mejores condiciones para la representatividad y mayores niveles de legitimidad del sistema político" (Freidenberg, 2022, p. 4).

Uno de los componentes de la propuesta llamó particularmente la atención, pues contemplaba modificaciones constitucionales para que los cómputos en elecciones federales y locales comiencen a partir de la recepción del primer paquete electoral en cada uno de los consejos distritales, lo cual suele suceder la misma noche de la jornada electoral.[3] Aunque a primera vista este tema podría parecer secundario, resulta relevante que la presidenta y la Comisión Presidencial para la Reforma Electoral hayan decidido incorporarlo a la iniciativa. Además, la duda es inevitable: ¿Es una buena idea plantear que se comience el cómputo de votos el mismo día de la elección? ¿Es pertinente plantear un cambio técnico de esta naturaleza en una reforma constitucional sin que se conozcan con claridad los argumentos que lo sostienen? Desde el oficialismo, la respuesta ha sido que esta medida permitiría ahorrar recursos destinados al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), uno de los mecanismos de información electoral que opera en el país desde 1994.[4]

A partir de esta inquietud, el presente texto propone una reflexión sobre la importancia de preservar y fortalecer el PREP y, al mismo tiempo, de exigir un diagnóstico más amplio respecto de la propuesta de iniciar los cómputos el mismo día de la jornada electoral. Para ello, primero se formulan algunas reflexiones en torno a la importancia que tienen los mecanismos de información en los procesos electorales bajo el enfoque de integridad electoral. Después se exponen algunos comentarios sobre el PREP y los cómputos de votos, así como su rol en el sistema electoral mexicano. Más adelante, el trabajo presenta algunas consideraciones sobre los riesgos que entraña una propuesta como la planteada en la reforma impulsada por el gobierno de Sheinbaum. Por último, se incluye una breve recapitulación y algunas reflexiones finales.

[1] Doctor de Investigación en Ciencias Sociales (mención en Ciencia Política) por la FLACSO, México, Profesor de asignatura en la FES Acatlán-UNAM y Candidato a Investigador Nacional del SNII.

[2] Véanse Martín y Marván (2023, 2024 y 2026).

[3] En la iniciativa presidencial, la modificación impactaría la redacción del numeral 4 del inciso b) del apartado B, y del numeral 5 del apartado C, fracción V del artículo 41 constitucional vigente.

[4] En las elecciones federales de 1991 se contó con el Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares (SIRE) (INE, s. f.). En el artículo 219 de la LGIPE se establece que el PREP "es el mecanismo de información electoral encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos, de carácter estrictamente informativo y a través de la captura, digitalización y publicación de los datos asentados en las Actas de Escrutinio y Cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos autorizados por el Instituto o por los Organismos Públicos Locales".

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

II. La importancia de los mecanismos de información en las elecciones

La discusión sobre el conteo de votos y el momento en que éste debe comenzar es relevante, pero difícilmente parecía un tema urgente dentro de las prioridades del oficialismo en materia de reforma electoral. Podría tratarse como un asunto sometido a los principios normativos que han orientado a los gobiernos de la llamada Cuarta Transformación: la austeridad y la idea de promover elecciones menos costosas, una narrativa que se ha venido construyendo desde el sexenio anterior.

Basta revisar las propuestas de reforma electoral que se han presentado desde el sexenio anterior para advertir que el momento de inicio de los cómputos distritales no figuraba entre los temas centrales. Por eso su incorporación en la propuesta actual obliga a preguntarse por qué se decidió promoverlo ahora, en detrimento de la eventual eliminación de los mecanismos de transmisión de información como el PREP.

La democracia electoral parte de un supuesto fundamental: se necesita certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados competitivos (Przeworski, 2019); es decir, sólo se podrá conocer a quienes hayan ganado una vez que los votos sean efectivamente contabilizados. En este sentido, los mecanismos de información electoral preliminar buscan transparentar y divulgar los resultados preliminares antes de que se declare a los ganadores, aportando información en tiempo real sobre el avance del conteo de los votos.

Disponer de información clara, oportuna y basada en los votos forma parte de las condiciones que exige la integridad electoral (Birch, 2023; Méndez de Hoyos, 2024). Conviene recordar que unas buenas elecciones son aquellas que satisfacen tres condiciones necesarias: a) respeto de los estándares internacionales de integridad electoral; b) garantía del ejercicio de una serie de derechos políticos y c) satisfacción de las expectativas de la ciudadanía respecto al modo en que se organizan las elecciones (Freidenberg, 2017). Por eso resultan necesarios mecanismos e instrumentos que aporten al cumplimiento de estos principios y al fortalecimiento de la integridad electoral.

Contar con mecanismos que divulguen la información electoral preliminar, además de fortalecer la confianza en las instituciones electorales, permite que la ciudadanía siga de manera más cercana lo que ocurre con sus votos. Se trata de herramientas que, cuando funcionan adecuadamente, reducen cualquier sospecha sobre posibles fraudes y refuerzan la idea de que la voluntad popular expresada en las urnas será respetada.[5]

III. Algunas notas sobre el PREP y los cómputos distritales

Garantizar que el conteo de votos se realice conforme a las reglas y bajo condiciones de transparencia es importante, sobre todo en un contexto como el mexicano, en el que históricamente estos procedimientos han estado acompañados por sospechas de fraude. Al respecto, la evolución del derecho electoral mexicano ha permitido instaurar procedimientos e instrumentos orientados a generar certeza en la etapa de los cómputos de los votos (Lozano y Mendoza, 2024).

De acuerdo con la legislación electoral, al concluir la jornada electoral lo que sigue es el escrutinio y cómputo en la propia mesa directiva de casilla; es decir, la misma ciudadanía es quien comienza a clasificar y contar los votos depositados en las urnas. Una vez concluida esa fase, los paquetes electorales se entregan en las instancias locales o federales, según el tipo de elección de que se trate, para que ahí se realice la captura y transmisión de datos al PREP, un sistema que durante las horas posteriores al cierre de la jornada electoral recopila la información de los paquetes electorales, según corresponda. Esa información puede ser consultada por la ciudadanía en tiempo real, tanto a través de medios de comunicación como de las fuentes oficiales de las autoridades electorales.

La importancia del PREP y de lo que ocurre entre el cierre de la jornada de votación y el miércoles siguiente

[5] En América Latina, de acuerdo con el Latinobarómetro de 2024, 34.4% de las personas encuestadas en la región dicen tener mucha o algo de confianza en las instituciones electorales, en contraste con el 62.8% que indica tener poca o ninguna confianza. Este tipo de datos nos invitan a reflexionar sobre la importancia de contar con mecanismos de información que ayuden a generar más confianza en las instituciones electorales, al mostrar que sus procedimientos se guían por los marcos de la integridad electoral.

radica en que, durante ese lapso, las autoridades competentes pueden verificar si los paquetes electorales y el conteo realizado en una primera instancia deben ser revisados nuevamente. Es ahí donde entran en juego los cómputos parciales o totales previstos en la ley, los cuales responden a distintos supuestos establecidos en la propia legislación.

La historia reciente ofrece razones suficientes para entender por qué es importante fortalecer tanto los mecanismos de información como los cómputos distritales. Basta pensar en la elección presidencial de 2006, en la que contar y recontar los votos fue decisivo para definir al ganador de la contienda (Crespo, 2009). Asimismo, hay que revisar la elección de la gubernatura del Estado de México en 2017, cuando la manera en que se reportaba la información la noche de la jornada electoral provocó una controversia en torno a los procedimientos del organismo electoral local (Corona, 2018; Erdely, 2019). Ambas experiencias invitan a reflexionar sobre la importancia de este tipo de instrumentos y procedimientos, así como en la necesidad de fortalecerlos y perfeccionarlos para garantizar transparencia y certeza en los resultados.

En ese mismo sentido, la incorporación de herramientas como los conteos rápidos ha permitido contrastar la información proveniente del PREP y que se confirma en los cómputos distritales, reduciendo cualquier duda y fortaleciendo el trabajo de las instituciones que organizan las elecciones en una de las etapas decisivas del proceso electoral. Esta situación se ha vuelto recurrente, por ejemplo, en los comicios presidenciales de 2018 y 2024, pero también en diferentes elecciones de gubernaturas a lo largo del país en el periodo reciente.

IV. Los riesgos de adelantar los cómputos

Una vez que se dio a conocer la propuesta de reforma comenzaron a destacar las advertencias sobre los efectos de iniciar los cómputos distritales la misma noche de la elección. Al menos pueden identificarse tres riesgos significativos: a) problemas en la cadena de custodia; b) fallas u omisiones en el conteo de los votos; y c) declaraciones anticipadas de victoria sin evidencia (OPINE, 2026, p. 15; Espinosa y Rojas, 2026).

El riesgo asociado a la cadena de custodia motiva suspicacias sobre lo que podría ocurrir en el trayecto entre las casillas de votación y las juntas distritales u órganos desconcentrados en los que habrían de realizarse los cómputos. Podría haber sustracción de paquetes, retrasos en su entrega o incluso fallas derivadas de una incorrecta planeación de las rutas de traslado. Apoyar la propuesta de los cómputos la misma noche de la elección debe acompañarse del diseño de esquemas logísticos que aseguren la entrega oportuna de los paquetes electorales en sus puntos de destino. Esto implicaría más arreglos a normas secundarias, así como otros ajustes operativos adicionales.

En cuanto al riesgo de fallas y omisiones en los conteos, no resulta difícil pensar que una sobrecarga de trabajo acumulada durante la jornada electoral termine por generar errores. Las personas responsables del cómputo podrían equivocarse al momento de clasificar y contar los votos. El trabajo previo y en el transcurso de la jornada electoral ya es demandante y estresante; sumar la actividad del conteo de votos podría conducir a una mala gestión del factor humano en una etapa sometida a la observación de los partidos políticos y de la ciudadanía.

Por su parte, desde la perspectiva de la competencia electoral, tampoco resulta descabellado pensar que la ausencia de información certera durante las primeras horas posteriores al cierre de la jornada electoral y que proviene del PREP y los conteos rápidos podría alentar a personas candidatas a proclamarse ganadoras de sus respectivas elecciones. Un escenario de incertidumbre así también podría abrir la puerta a conflictos poselectorales y a controversias en los tribunales correspondientes.

De manera preliminar, estos tres riesgos pueden potencializar los conflictos por una mala gestión del conteo de los votos. La lógica de austeridad parece ignorar que una competencia electoral requiere de procedimientos y mecanismos confiables capaces de traducir la voluntad popular en cargos de gobierno y representación política. Como se aprecia, los riesgos se ubican en al menos tres dimensiones: la logística, la de gestión de los recursos humanos y el de la competencia político-electoral.

V. Reflexiones finales

Aunque el Plan A sólo fue votado a favor por la mayoría del partido oficial en el pleno de la Cámara de Diputados el 11 de marzo, la expectativa es que desde el oficialismo surja una nueva propuesta de reforma, una suerte de Plan B. Parece que todo esto estará enfocado en reducir espacios de representación política en niveles subnacionales, pero también en introducir modificaciones a las elecciones judiciales y la revocación de mandato, así como el contenido de las consultas populares. Hasta el momento en que se cierran estas líneas no está claro qué lugar ocuparían en esta nueva propuesta los cómputos distritales y los mecanismos de transmisión de información electoral.

Es urgente que la Comisión para la Reforma Electoral del gobierno mexicano sustente sus propuestas con argumentos técnicos y que el Poder Legislativo promueva el debate público para generar consensos en torno a las intenciones de cambios en las reglas del juego. La estrategia del oficialismo es de manual y esto resulta peligroso, porque plantea que por sí mismo puede producir cambios que le favorezcan. Tenemos que avanzar en propuestas de reformas electorales pero que estén sustentadas y que además defiendan las innovaciones y recursos que hay en nuestro sistema electoral, como los mecanismos de información.

La ruta deseable sería, más bien, fortalecer la operación del PREP y no proponer su potencial eliminación. También sería bueno que haya una evaluación seria sobre lo que ocurre en los cómputos distritales antes de solamente asumir que es buena idea recorrerlos para que comiencen la misma noche de la elección. Reiteramos, no se puede caer en el abuso del argumento de la austeridad para eliminar el PREP y modificar las fechas de los procedimientos que garantizan certeza en los resultados de las elecciones. Si hacemos esto podremos seguir contando con instituciones electorales en las cuales confiar o, por el contrario, cederemos el control de éstas a unos cuantos para que el sistema electoral les sea funcional.

Atentar contra la equidad

Lorenzo Córdova Vianello[1]

La creación y constante mejora de condiciones de equidad en la competencia ha sido uno de los ejes rectores de las reformas electorales mediante las cuales se logró la democratización del país a finales del siglo XX y a principios del presente siglo.

Tras la apertura del sistema de partidos y de la representación política a la creciente pluralidad y de la reinvención del sistema electoral para conseguir elecciones libres y auténticas —lo que supuso la creación de nuevas instituciones, nuevas reglas y nuevos procedimientos para inyectar confianza, transparencia y credibilidad en los procesos electorales—, uno de los aspectos fundamentales en los que se centraron los esfuerzos reformadores fue el de generar condiciones mínimas de equidad entre los diversos partidos políticos como requisito democrático de los procesos electorales.

El primer ejercicio de fiscalización electoral de nuestra historia a cargo del entonces Instituto Federal Electoral, la revisión de los gastos de campaña de las elecciones de 1994, si bien acotado y restringido en cuanto a sus alcances y profundidad, sirvió para evidenciar la profunda desigualdad que caracterizaba a la competencia electoral y, por lo tanto, el problema que resultaba indispensable atender y resolver en el proceso de democratización de nuestro sistema político. En efecto, el IFE constató que en las elecciones presidenciales de ese año el PRI, que había gobernado por décadas, había erogado más del 80% de los gastos realizados.

La construcción de mecanismos que inyectaran equidad en las condiciones de la competencia se convirtió, así, en un tema prioritario de las siguientes reformas electorales. Tres fueron los mecanismos utilizados para producir un efecto equilibrador de la cancha del juego electoral.

En primer lugar, gracias a los cambios operados con la reforma de 1996, un financiamiento público generoso, prevalente sobre el financiamiento privado que, con base en una fórmula de distribución equitativa del mismo (un 30% del monto total repartido de manera igualitaria entre los institutos políticos con registro y el 70% restante de forma proporcional a la votación obtenida en la última elección de diputados), les permitiera a todos los partidos contar con recursos suficientes para realizar sus campañas de proselitismo.

En segundo lugar, a partir de la reforma de 2007, a la par de la prohibición absoluta para contratar propaganda en radio y televisión, el uso de los tiempos del Estado para que, mediante una distribución de los mismos con idéntica fórmula utilizada para el financiamiento público, los partidos pudieran difundir sin costo sus promocionales en dichos medios electrónicos de comunicación.

Y, finalmente, el establecimiento de una serie de prohibiciones constitucionales para impedir la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales, así como del uso de recursos estatales o la intervención de los funcionarios públicos a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura.

Se trató de mecanismos que, de la mano de una fiscalización cada vez más exhaustiva de los ingresos y gastos partidistas y electorales a cargo del IFE, primero, y del INE, después, propició condiciones paulatinamente más equilibradas y justas en la competencia política.

Gracias a esas condiciones se reforzó la calidad democrática de las elecciones y, en la década pasada, se produjo el índice de alternancias electorales más alto en la historia política del país.

Sin embargo, a contracorriente de la historia y a pesar de que sus principales liderazgos habían sido los demandantes y promotores de muchas de esas condiciones de equidad cuando estaban en la oposición, los gobiernos de

[1] Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y *Resident Fellow* del Georgetown Americas Institute de la Universidad de Georgetown.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Morena encabezados por Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum han venido intentando una serie de fallidas reformas electorales que han pretendido revertir o debilitar muchas de esas condiciones de equidad en la competencia, de las que fueron beneficiarios para llegar y mantenerse en el poder desde 2018. En efecto, desde 2022, el presidente López Obrador ha insistido en una cantidad de propuestas (los así llamados planes A, B y C) que, entre otros planteamientos claramente regresivos en términos antidemocráticos, han buscado minar o debilitar las mencionadas condiciones de equidad que se habían introducido en el pasado.

Lo mismo ocurrió con la propuesta de reforma constitucional que luego de diversos amagos y declaraciones de intención, finalmente presentó la presidenta Sheinbaum a la Cámara de Diputados el 4 de marzo de 2026. Si bien dicha propuesta no contó con los votos necesarios para ser aprobada tratándose de una enmienda constitucional (el 11 de marzo en el pleno de la Cámara Baja obtuvo una votación de 259 votos a favor por 234 en contra, con lo que se quedó lejos de las dos terceras partes requeridas), es importante retomar los términos de la propuesta en materia de las condiciones de equidad en la competencia para documentar no sólo el carácter regresivo de la misma, sino también la vocación autoritaria de un régimen que utilizó las condiciones democráticas para llegar al poder y que, desde éste, se ha empeñado en desmontar las condiciones y las instituciones —sin duda mejorables e insuficientes— de nuestra incipiente democracia constitucional.

La fallida iniciativa presentada por la presidenta Sheinbaum proponía, entre otros temas, lo siguiente:

1. Reducir en 25% el financiamiento público destinado a los partidos políticos mediante la disminución del porcentaje del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) utilizado como multiplicador de la bolsa total a distribuir. En efecto, se planteó modificar la redacción del artículo 41 constitucional para establecer que el monto del financiamiento público anual de los partidos se fijara multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral no ya por el del 65% del monto diario de la UMA, como actualmente ocurre, sino por el 48.75% del mismo.

   Lo anterior se hacía sin modificar a la vez la fórmula de distribución entre los partidos políticos del monto del financiamiento público actualmente vigente (30% de la bolsa de manera igualitaria y 70% de forma proporcional), con lo que si bien hay una reducción generalizada del dinero público que reciben los partidos, los más perjudicados son los que perciben menos dinero porque la reforma no modificaba el resto de los montos con los cuales podría hacerse una comparación como, por ejemplo, los topes de gasto de campaña que se mantenían inalterados. Esto es, si bien todos los partidos veían disminuidos los recursos que reciben por la vía del financiamiento público, al no reducirse también sus necesidades de gasto o los límites de gasto establecidos legalmente, los partidos minoritarios (y, en consecuencia, los que reciben un menor monto de recursos públicos) veían más lastimadas sus capacidades económicas para competir electoralmente que los partidos más grandes (y, por ello, con mayor financiamiento), inyectando así una distorsión que se traducía en condiciones más inequitativas de la competencia.

   Lo anterior resultaba aún más grave si se tomaba en cuenta que Morena, como partido gobernante, se beneficia directa o indirectamente del indebido (pero no impedido ni por el INE y ni por el TEPJF) uso político-partidista de una serie de recursos gubernamentales (como son los programas sociales, la propaganda gubernamental, etcétera).

2. Reducir en 27% la bolsa de tiempos del Estado durante los procesos electorales, pasando de los 48 minutos diarios actualmente establecidos por el artículo 41 constitucional a sólo 35 minutos en cada canal y estación de radio y televisión (una innecesaria y por nadie pedida disminución de los tiempos públicos destinados a la promoción de los partidos políticos y de las autoridades electorales).

   Tampoco en este caso los cambios propuestos conllevaban una modificación en la fórmula de distribución de los tiempos del Estado entre los partidos políticos (que sigue la misma lógica que el financiamiento público, es decir, 30% de total de tiempo aire dividido de manera igualitaria entre los partidos y el 70%

proporcionalmente a su porcentaje de votación en la última elección de diputaciones).

Ello, inevitablemente, dejaba a los partidos minoritarios —y en particular a los de oposición— en una desventaja mayor porque, de entrada, pasaban a tener menos tiempo aire para contrarrestar la poderosa maquinaria de propaganda que indebidamente el gobierno ha venido utilizando en favor de su partido y en contra de la oposición.

En efecto, así ha venido ocurriendo, en primer término, con la conferencia de prensa matutina de la Presidencia de la República que, a pesar de la prohibición expresa del artículo 134 constitucional de usar recursos públicos para incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, se ha convertido en un espacio sistemática y reiteradamente utilizado como un medio de proselitismo electoral, con la lamentable condescendencia de las autoridades electorales (INE y TEPJF) que no han tomado ninguna medida efectiva para impedirlo.

3. Permitir, mediante una adición al artículo 134 constitucional, que los funcionarios públicos ("personas representantes de los Poderes de los tres órdenes de gobierno", se señalaba) promuevan la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, bajo el principio de imparcialidad y neutralidad, y siempre que no influyan en sus resultados.

   Si bien no se trataba de una norma que incidiera en la equidad en la contienda, pues la redacción propuesta restringía la promoción de la participación ciudadana en los procesos de democracia directa y no en la campaña electoral, sí se abría una puerta muy delicada que fue pertinentemente establecida desde la reforma de 2007 y que implicaba que los servidores públicos de los órganos del Estado distintos a los responsables de la función electoral, se abstuvieran de intervenir en los procesos comiciales.

En ese sentido, se trataba de una arriesgada propuesta que no sólo iba en contra de la historia de la construcción de las condiciones de equidad en materia electoral, sino que también generaba incentivos para que desde los órganos públicos se hiciera promoción de tipo político. Es decir, se legitimaba la intervención de los funcionarios del Estado, si bien de manera restringida y acotada a los mecanismos de democracia participativa, en una tarea que no era, ni debería ser, de su competencia.

Afortunadamente, la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral pretendida por el gobierno de la presidenta Sheinbaum fracasó, sumándose a los proyectos fallidos que se intentaron también durante el gobierno de López Obrador y, con ello, se conjuraron nuevamente los riesgos de regresión autoritaria que, como los que antes hemos mencionado, conllevaba. Sin embargo, el documentar esos intentos y explicar las implicaciones que suponían resulta necesario, pues trasciende el mero trabajo académico y representa un ejercicio de memoria para enfrentar, en el futuro, las eventuales tentativas de erosionar y debilitar las conquistas democráticas que tan afanosamente y durante tanto tiempo se fueron construyendo en el país.

Menos dinero lícito, más dinero sucio: el recorte al financiamiento y al acceso a medios en la reforma electoral Sheinbaum

Javier Martín Reyes[1]

I. Introducción[2]

Quizá la medida más claramente regresiva de la iniciativa de reforma electoral que presentó la presidenta Claudia Sheinbaum el 4 de marzo de 2026 era el debilitamiento de dos insumos básicos para la competencia electoral: el financiamiento público y el acceso a la radio y la televisión. No se trataba de ajustes menores ni de elevar a rango constitucional disposiciones que ya se encontraban en el ordenamiento jurídico. Se trataba de un ataque directo a dos de los pilares que han sostenido, con todas sus imperfecciones, la posibilidad de que las elecciones en México sean mínimamente competidas. Dicho de otro modo: se trata de condiciones que han permitido que se cumpla la regla de oro de la democracia: que las minorías políticas de hoy puedan convertirse en las mayorías políticas de mañana (y viceversa).

Para comprender el alcance de estos recortes conviene recordar algo que debería ser obvio, pero que la retórica oficialista se empeña en oscurecer: todas las elecciones cuestan, y cuestan muchísimo dinero. En cualquier democracia, para que haya elecciones, tiene que haber campañas y para que haya campañas, tiene que haber financiamiento. El financiamiento público y el acceso gratuito a medios electrónicos fueron diseñados precisamente para garantizar condiciones mínimas de equidad entre los competidores, para que el resultado de las elecciones no dependiera del tamaño de la cartera o de la cercanía con los poderes mediáticos.

II. El recorte al financiamiento público

La iniciativa reducía en un 25% el financiamiento público destinado a las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos —y, en consecuencia, al financiamiento de campañas—. El mecanismo era técnico: se disminuía el factor de cálculo de la fórmula constitucional del 65% al 48.75% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), multiplicado por el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En términos prácticos, el efecto era tan sencillo como brutal: de cada cuatro pesos de financiamiento público lícito que reciben hoy los partidos, uno desaparecería.

El gobierno quiso vender esta medida como un acto de austeridad republicana. Pero la austeridad en el financiamiento electoral no es virtud cuando el verdadero problema es la simulación. Y en México, la simulación en materia de financiamiento es de magnitudes alarmantes. Hoy vivimos una absoluta ficción: la mayor parte del dinero que reciben y gastan los partidos políticos no es legal, ni se reporta, ni entra en sus contabilidades. Es dinero ilícito que puede provenir de contratistas del gobierno, de los grandes intereses económicos, del desvío de recursos públicos o, peor aún, de la delincuencia organizada y el narcotráfico.

La medida de esta simulación ha sido documentada con rigor. Estudios como el de Casar Pérez y Ugalde Ramírez (2018, p. 86) estiman que por cada peso que se reporta oficialmente hay otros 15 pesos de dinero

[1] Investigador en el IIJ-UNAM, investigador nacional en el SNII (Nivel I) e investigador no residente en el Centro para Estados Unidos y México del Instituto Baker de la Universidad Rice (Estados Unidos). Agradezco, por su labor como asistentes de investigación, a Luis Mauricio Varas Silva, Gadiel Solorio Álvarez, Fernando González Aceves y Juan Jesús González Quezada.

[2] A lo largo de este trabajo retomo y desarrollo algunas de las ideas que formulé previamente, especialmente en Martín Reyes (2026a).

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sucio. Lo que haría la iniciativa de Sheinbaum, lejos de corregir este problema, sería agravarlo: al quitarle uno de cada cuatro pesos de financiamiento lícito a los partidos, incrementa su dependencia del dinero ilegal. México necesitaba una reforma contra la narcopolítica; la presidenta presentó una que profundiza la dependencia del financiamiento ilícito.

Decir que esta medida era regresiva en materia de integridad electoral es una conclusión que se desprende de cualquier análisis serio de las condiciones de la competencia electoral en México. Si el problema central del financiamiento en nuestro país es la penetración y la prevalencia del dinero sucio, la respuesta racional no puede ser recortar el dinero limpio.

III. El impacto desproporcionado en la oposición

Hay que decirlo con todas sus letras: esta medida no golpeaba a todos por igual. Habría afectado de manera desproporcionada a los partidos de oposición, por una razón estructural que no es difícil de advertir: son quienes más dependen del dinero lícito. Morena y sus aliados tienen un acceso enormemente mayor al financiamiento ilícito, por la simple razón de que controlan el gobierno federal, la gran mayoría de los gobiernos estatales y buena parte de los municipales. En México, desde hace años, controlar el gobierno significa tener acceso a recursos públicos que pueden desviarse a redes de contratistas que pueden presionarse y a una maquinaria burocrática que puede movilizarse. Además, las inversiones de financiamiento ilícito suelen concentrarse en los candidatos más competitivos —es decir, en los del partido gobernante—, porque para quien invierte dinero ilegal en una campaña, lo racional es apostar por quien tiene mayores probabilidades de ganar.

El resultado era previsible: un recorte generalizado del financiamiento público terminaba beneficiando al oficialismo y perjudicando a la oposición. No porque Morena sea Morena, sino porque es el partido que está en el poder —y en una posición nunca antes vista en la historia de la democracia mexicana—. Así funciona la lógica del dinero en la política. Lo que el gobierno presentaba como una medida de ahorro era, en realidad, una estrategia para inclinar aún más la cancha.

IV. La reducción del acceso a la radio y televisión

La iniciativa también reducía los tiempos en radio y televisión disponibles para los partidos durante los periodos de campaña, de 48 a 35 minutos diarios, una disminución de más del 27%. No se trataba ni de un recorte menor ni de un insumo irrelevante. Como se sabe, la Constitución prohíbe que los partidos políticos, los candidatos y cualquier otra persona compren publicidad en radio y televisión. En su lugar, los partidos reciben acceso gratuito a los tiempos de transmisión asignados por la autoridad electoral, distribuidos según la fórmula bien conocida: 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional.

Este modelo fue producto de la reforma constitucional de 2007. Su propósito era claro: evitar el poder desmedido que tenían las radiodifusoras y las televisoras al negociar con los partidos políticos, evitar que buena parte del financiamiento público se destinara a la compra de espacios en medios de comunicación y brindar un piso mínimo de igualdad. Reducir en más de una cuarta parte el tiempo disponible no era una medida trivial: era un debilitamiento directo del mecanismo que permite a los partidos llegar a la ciudadanía en condiciones mínimamente equitativas. Y, de nuevo, los principales afectados eran los partidos de oposición, en la medida en que, como se ha visto, son quienes más dependen de los recursos lícitos.

El recorte de tiempos en los medios debe leerse en conjunto con el recorte del financiamiento público. No estábamos ante dos medidas aisladas, sino ante una estrategia coherente que apuntaba en la misma dirección: debilitar los recursos con los que cuentan los competidores electorales para hacer campaña. Y, como ya se dijo, ese debilitamiento no afectaba a todos por igual.

V. El engaño a la austeridad

El discurso oficial insistía en que estas medidas responden a un principio de austeridad republicana. Pero conviene no dejarse engañar. Cuando la presidenta Sheinbaum optó por presentar un PowerPoint en vez de la iniciativa, las diapositivas tramposas intentaron sustituir a las disposiciones jurídicas. Así se habló, haciendo eco de la

retórica de la austeridad, de un supuesto "[d]ecremento del 25% en el costo de las elecciones".

Con el tiempo quedó claro que las diapositivas decían cosas relevantes, pero el mayor problema no era lo que decían, sino lo que omitían (Martín Reyes, 2026b). Y entre lo que omitían estaba, precisamente, el impacto real de los recortes en las condiciones de la competencia: cortar uno de cuatro pesos de financiamiento lícito no era reducir el costo de las elecciones, sino minar uno de los pilares más elementales de la competencia electoral.

La austeridad, en abstracto, puede ser un valor. Pero el austericidio —la austeridad mal entendida, aplicada sin diagnóstico y sin considerar el contexto— puede ser profundamente regresivo. En un país donde el financiamiento ilícito es la norma y no la excepción, menguar el financiamiento público no es ser austero: es ser cómplice de una simulación que favorece al poder.

Quienes celebran estos recortes olvidan —o prefieren ignorar— que el *statu quo* ya es inaceptable. Como he sostenido antes: que no haya reforma electoral es permitir que siga la regresión autocrática (Martín Reyes, 2026a). Pero que la reforma consista en recortar los recursos lícitos sin combatir los ilícitos es, francamente, peor. Es profundizar la regresión bajo el disfraz de la austeridad.

VI. Lo que la reforma debió hacer

En lugar de recortar el financiamiento público y los tiempos en medios, la reforma debió tomar el toro por los cuernos y abordar frontalmente el problema del financiamiento ilícito. Y aquí hay que reconocer que la iniciativa de Sheinbaum contenía algunas disposiciones positivas en esta materia, aunque claramente insuficientes. La iniciativa constitucionalizaba la prohibición de recibir financiamiento extranjero, prohibía las aportaciones en efectivo y establecía que todas las aportaciones privadas deberían realizarse a través del sistema financiero nacional.

Son medidas que apuntaban en la dirección correcta, pero no compensaban el daño que causaban los recortes. Las medidas de fiscalización son necesarias —eso nadie lo cuestiona—, pero no pueden servir de coartada para debilitar las condiciones de la competencia.

Lo que México necesitaba era una reforma que corrigiera la simulación en el financiamiento de la política. Una reforma que, como he insistido, combatiera de verdad la corrupción y enfrentara el problema del dinero sucio en las campañas. Una reforma que estableciera topes de campaña realistas; que abriera la discusión sobre si es sostenible el principio de que el financiamiento público debe prevalecer —y que hoy es poco más que ciencia ficción, por la simulación que he descrito—; que abriera la discusión sobre la necesidad de que los partidos tengan fuentes privadas, pero limitadas y bien fiscalizadas; que fortaleciera las capacidades de fiscalización del INE; y que endureciera, en la realidad, las consecuencias para quienes operen con recursos ilícitos. Como se ha mostrado en diversos trabajos, otra reforma electoral sí es posible: una que mejore las condiciones de competencia, combata la simulación y permita una mejor fiscalización (Martín Reyes y Marván Laborde, 2026a).

En cambio, la presidenta optó por una propuesta que recortaba lo lícito y dejaba prácticamente intacto lo ilícito. O para decirlo en los términos en que he venido planteando esta discusión: donde había que corregir, se optó por profundizar.

VII. El riesgo de la legislación secundaria

Pero el análisis no puede detenerse en la iniciativa constitucional. Quizá lo más importante es lo que viene después. Porque la discusión no terminará con esta primera propuesta. Incluso si se eliminan los aspectos más regresivos de la iniciativa —o incluso si no se aprueba, por el bloqueo del PVEM o del PT—, Morena siempre tendrá la oportunidad de aprobar una reforma de leyes secundarias que sea igualmente regresiva.

Y no es especulación: así lo hizo López Obrador cuando fracasó su Plan A y optó por su Plan B (Martín Reyes y Marván Laborde, 2026b). La propia presidenta ha dicho, sin dar muchos detalles, que tiene un plan alternativo. Y en ese escenario, el panorama es francamente malo. Para una reforma legal, Morena ya no necesita a todos sus satélites. Y si se aprueba, no tendremos, como en el pasado, una Suprema Corte mínimamente independiente que pueda impedirla. La vieja Corte detuvo el Plan B de López Obrador. La nueva Corte —capturada, subordinada, sometida a la amenaza permanente de

juicios políticos y de desafueros— difícilmente frenará a la presidenta.

Por eso, hay que prestar atención no sólo a los cambios que aparecen en el texto constitucional, sino también a lo que puede venir en la legislación secundaria. El recorte del 25% en el financiamiento y del 27% en el acceso a medios son medidas por demás regresivas. Pero lo pésimo es que quizá lo peor está por venir.

VIII. Conclusión: regresión presente y futura

El recorte del financiamiento público y del acceso a la radio y la televisión no era una medida de austeridad, sino una medida de regresión. Debilitaba los recursos lícitos de la competencia electoral en un país donde el dinero sucio ya es la norma. Afectaba desproporcionadamente a la oposición. Reducía la visibilidad de los competidores en los medios de comunicación. Y abría la puerta a que, por la vía de la legislación secundaria, estas regresiones se profundizaran aún más. Sólo desde la ignorancia o la mentira cabía celebrar una regresión por ser comparativamente menor que la que proponía López Obrador. Que la iniciativa de Sheinbaum fuese menos destructiva que el Plan C electoral no la convierte en una buena reforma, la convertía, simplemente, en una regresión de menor calibre. Pero regresión al fin.

No hay elecciones sin campañas y no hay campañas sin financiamiento. Lo que está en juego no es un asunto de contabilidad. Es la posibilidad de que sigamos teniendo elecciones mínimamente libres, competidas y equitativas, para que algún día los malos gobiernos paguen la cuenta.

La regulación del financiamiento extranjero en el sistema electoral mexicano: Constitución y legislación secundaria

Karla Edith Acosta Méndez[1]

I. Introducción

El financiamiento de los partidos políticos y de las candidaturas independientes constituye uno de los elementos fundamentales para garantizar condiciones de equidad en la competencia electoral. La disponibilidad de recursos económicos incide directamente en la capacidad de los actores políticos para organizar sus actividades, difundir sus propuestas y participar en los procesos electorales. Por esta razón, la regulación del financiamiento político se ha convertido en un componente central en el diseño institucional de los sistemas democráticos contemporáneos.

En este sentido, el régimen de financiamiento de los partidos políticos permite comprender buena parte de la lógica de funcionamiento de un sistema electoral. Los recursos que reciben las organizaciones políticas les permiten desarrollar sus actividades ordinarias, sostener sus estructuras organizativas, participar en campañas electorales y promover programas de formación política y participación ciudadana. De ahí que la existencia de reglas claras respecto del origen y uso de dichos recursos resulte indispensable para el adecuado funcionamiento de la democracia.

La regulación del financiamiento de los partidos políticos ha estado presente en el desarrollo de las normas electorales mexicanas desde hace varias décadas. No obstante, en las primeras etapas de la transición democrática este tema no ocupó un lugar central dentro de la agenda de reformas electorales. En aquel momento, las prioridades se orientaban principalmente a la construcción de instituciones electorales confiables y a la definición de procedimientos capaces de generar credibilidad en los procesos electorales, así como a la adaptación del sistema electoral para permitir que la creciente pluralidad política del país pudiera reflejarse adecuadamente en los órganos de representación del Estado (Córdova, 2011, p. 351).

En el contexto de esta evolución institucional, particularmente a partir de la reforma de 1996, el sistema electoral mexicano ha experimentado un proceso de fortalecimiento y consolidación progresiva. Sin embargo, diversos análisis han señalado que dicho desarrollo también ha estado acompañado de tensiones que han incidido en la legitimidad de las contiendas electorales. Entre ellas destacan los problemas asociados al financiamiento irregular de partidos y candidaturas, los gastos excesivos durante las campañas, así como la multiplicidad de impugnaciones de resultados, factores que en distintos momentos han impactado en la percepción pública sobre la integridad de los procesos electorales (Díaz, 2021, p. 107). Estas tensiones reflejan, en buena medida, que el complejo vínculo entre los recursos económicos y la actividad política —particularmente en el ámbito electoral— posee una naturaleza intrínsecamente problemática, en la medida en que la democracia difícilmente puede operar sin recursos. Tanto los actores que compiten por el poder político como las autoridades encargadas de organizar y resolver las controversias de los procesos electorales requieren financiamiento para desempeñar sus funciones. Las campañas electorales, así como la organización institucional de los comicios, implican inevitablemente el uso de recursos. En este sentido, el debate no gira en torno a la posibilidad de eliminar los costos de la democracia, sino a la elección entre distintos modelos de financiamiento político, cada uno con sus ventajas, riesgos y mecanismos de control (Morales, 2012, p. 31).

En este marco, uno de los aspectos más relevantes dentro del régimen de financiamiento político se refiere a la regulación del origen de los recursos que pueden recibir los partidos políticos y las candidaturas. Además de

[1] Licenciada en Derecho por la UNAM. Actualmente es profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM y asistente de investigación en el IIJ-UNAM. ORCID: 0009-0006-8218-3868.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

establecer mecanismos para la asignación, control y fiscalización de los que se utilizan en la actividad política, los sistemas electorales suelen prever restricciones respecto de las fuentes de financiamiento permitidas. Estas limitaciones responden a la necesidad de preservar la equidad en la competencia electoral, evitar la influencia indebida de intereses particulares en la contienda política y garantizar que el desarrollo de los procesos democráticos se mantenga vinculado fundamentalmente a la voluntad de la ciudadanía.

II. La regulación del origen de los recursos en el sistema electoral mexicano

En el caso mexicano, la regulación del origen de los recursos que pueden recibir los partidos políticos y las candidaturas constituye uno de los elementos centrales del régimen de financiamiento político. A lo largo de las distintas reformas electorales, el ordenamiento jurídico ha establecido un conjunto de reglas orientadas a delimitar las fuentes de financiamiento permitidas, así como a prevenir la intervención de actores cuya participación pudiera comprometer la equidad de la competencia electoral o la integridad de los procesos democráticos. Estas disposiciones se encuentran en la legislación secundaria, particularmente en la Ley General de Partidos Políticos, que establece diversas prohibiciones respecto de los sujetos que no pueden realizar aportaciones o donativos a los actores políticos.

Dentro de este marco normativo, el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos establece un catálogo de individuos a quienes se les prohíbe efectuar aportaciones o donativos a los partidos políticos, así como a las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, ya sea en dinero o en especie. Entre estos sujetos se encuentran:

Artículo 54.

1. **No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:**

a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
f) Las personas morales, y
g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero (LGPP, art. 54).

Esta disposición refleja la intención de establecer límites claros respecto del origen de los recursos que pueden financiar la actividad política, con el propósito de evitar la intervención de intereses externos en el desarrollo de la competencia electoral.

La prohibición relativa a los recursos provenientes del extranjero se inscribe dentro de una lógica más amplia orientada a preservar la integridad del sistema democrático. Al restringir la posibilidad de que actores externos participen en el financiamiento de partidos políticos y candidaturas, el ordenamiento busca asegurar que la competencia electoral se desarrolle fundamentalmente a partir de recursos generados dentro del ámbito nacional, sujetos a los mecanismos de control y fiscalización previstos por la legislación.

En este contexto, el pasado 4 de marzo de 2026 la presidenta de la República, Claudia Sheinbaum Pardo, presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que planteaba diversas modificaciones al sistema electoral mexicano (Presidencia de la República, 2026).[2] La

[2] En la sesión del 11 de marzo, la Cámara de Diputados desechó la iniciativa de reforma constitucional al no alcanzarse la mayoría calificada requerida para su aprobación, toda vez que el grupo parlamentario de Morena no contó con el respaldo completo del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido del Trabajo (PT).

propuesta abordaba distintos aspectos vinculados con el funcionamiento de las instituciones electorales, la organización de los procesos comiciales y el régimen de financiamiento, incorporando cambios que, de haberse aprobado, habrían tenido implicaciones relevantes para el diseño institucional del sistema democrático en el país.

Entre los diversos temas contemplados en la iniciativa se incluía una modificación al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la prohibición de recibir recursos provenientes del extranjero para el financiamiento de las actividades de los partidos políticos y de las candidaturas. En particular, la propuesta establecía que: "Los partidos políticos y las personas precandidatas o candidatas tienen prohibido recibir o ejercer para sus actividades o campañas electorales gastos, aportaciones, donaciones o cualquier otro recurso en dinero o especie que provenga de inversión u organismo extranjero, persona física o moral extranjera, o de personas que residan fuera del territorio nacional" (Presidencia de la República, 2026, p. 20).

No obstante, la restricción propuesta en la iniciativa no representaba, en estricto sentido, una innovación normativa dentro del sistema electoral mexicano. El ordenamiento jurídico vigente ya contempla disposiciones encaminadas a regular el origen de los recursos que pueden recibir los partidos políticos y las candidaturas, particularmente en lo que se refiere a aportaciones provenientes del extranjero. En consecuencia, el sistema jurídico electoral mexicano ya cuenta con mecanismos normativos destinados a impedir la intervención de recursos del exterior en la actividad política nacional, con el propósito de preservar la equidad en la contienda electoral y evitar la influencia de intereses ajenos al ámbito nacional en el desarrollo de los procesos democráticos.

Desde esta perspectiva, la propuesta de incorporar una disposición de contenido similar en el artículo 41 constitucional podía interpretarse como un intento de trasladar al texto constitucional una regla que ya se encontraba prevista en la legislación secundaria. Sin embargo, ello abre un cuestionamiento relevante sobre la necesidad de elevar esta prohibición a rango constitucional, particularmente si se considera que la normativa vigente ya establece con claridad las restricciones aplicables al origen de los recursos que pueden recibir los actores políticos. En ese sentido, más que introducir un nuevo mecanismo de control o modificar sustancialmente el régimen de financiamiento político, la reforma parecía orientarse a reiterar en el plano constitucional una disposición que ya forma parte del marco legal que regula esta materia.

Este tipo de propuestas también plantea una discusión más amplia sobre el alcance que deben tener las normas constitucionales dentro del sistema jurídico. Mientras que la Constitución suele reservarse para establecer principios y bases generales del sistema político, la legislación secundaria cumple la función de exponer con mayor detalle los mecanismos específicos de regulación. En ese contexto, trasladar al texto constitucional disposiciones que ya operan en el ámbito legal puede contribuir a reforzar su jerarquía normativa, pero también plantea interrogantes sobre la conveniencia de constitucionalizar reglas que ya se encuentran adecuadamente previstas dentro del marco legislativo vigente. A partir de estas consideraciones, resulta pertinente reflexionar sobre los alcances y la utilidad de este tipo de reformas dentro del diseño institucional del sistema electoral mexicano.

III. Conclusiones

En suma, el financiamiento político constituye uno de los componentes esenciales para comprender el funcionamiento de los sistemas electorales contemporáneos, pues de él depende en gran medida la equidad en la competencia entre los actores políticos y la integridad de los procesos democráticos. En este contexto, la regulación del origen de los recursos adquiere una relevancia particular, ya que busca impedir que intereses externos o recursos de procedencia indebida influyan en el desarrollo de la contienda electoral.

El análisis de la iniciativa de reforma constitucional presentada el 4 de marzo permite advertir que la prohibición de recibir financiamiento proveniente del extranjero ya forma parte del régimen jurídico que reglamenta el financiamiento de los partidos políticos y de las candidaturas. Desde esta perspectiva, la propuesta de incorporar esta disposición en el texto constitucional podía interpretarse como un intento de reforzar a nivel

constitucional una regla previamente establecida en la normativa electoral vigente.

Si bien la iniciativa no prosperó en el proceso legislativo, su discusión resulta útil para reflexionar sobre el alcance que deben tener las reformas constitucionales en materia electoral. En particular, invita a considerar si resulta necesario elevar a rango constitucional disposiciones que ya se encuentran claramente previstas en la legislación secundaria o si, por el contrario, resulta más adecuado preservar el equilibrio entre las bases constitucionales del sistema electoral y su desarrollo en la legislación ordinaria.

En este escenario, la reforma presentada por el oficialismo no está encaminada a robustecer ni a consolidar el sistema electoral mexicano; por el contrario, apunta en sentido opuesto. Las iniciativas impulsadas en los últimos años, desde que Morena llegó al poder, han tendido a desmantelar la función electoral y a debilitar los equilibrios institucionales que sostienen al sistema democrático.

Cambios en la propaganda electoral: lo que sobró y lo que faltó

María Marván Laborde[1]

El objetivo principal de este ensayo crítico es revisar las propuestas en materia de propaganda electoral contenidas en la iniciativa de reforma electoral presentada el 4 de marzo de 2026 por la presidenta Claudia Sheinbaum a la Cámara de Diputados. Es importante dejar constancia de la propuesta, aunque ésta haya sido rechazada una semana después con el voto en contra de todos los partidos de oposición. El análisis quedará incompleto en la memoria histórica, porque en su momento no se dieron a conocer las reformas necesarias a las leyes secundarias.

Antes de entrar propiamente en materia merece la pena destacar que la mandataria tuvo que enfrentar muchas complicaciones para que la Comisión Presidencial, creada por ella y encabezada por Pablo Gómez Álvarez, finalmente le entregara un borrador que decidiera presentar. La Comisión se instauró en septiembre de 2025 y se comprometió a entregar la propuesta en enero de 2026. Desde la primera entrega se hizo público el rechazo del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido del Trabajo (PT), aliados indispensables para conseguir la mayoría calificada exigida para aprobar la reforma constitucional. Finalmente, la iniciativa se presentó un mes después de lo previsto.

Por declaraciones de la presidenta y del coordinador de los diputados morenistas, ya habían previsto que la iniciativa sería rechazada; no obstante, la presidenta decidió que era mejor presentarla que cancelar el proyecto. Se aprobó en comisiones solamente con el voto de los morenistas y fue rechazada por el Pleno. Por primera vez en la historia del país se rechazaron de manera consecutiva dos reformas en materia electoral presentadas por el Ejecutivo; la primera, por López Obrador, presentada en abril de 2022 y rechazada en diciembre del mismo año; la segunda, cuatro años después. No es de sorprender el resultado, ya que ambas se hicieron desde el Poder Ejecutivo sin un proceso de negociación previa con los partidos de oposición y a espaldas de la sociedad civil.

La iniciativa incluía algunas modificaciones importantes en términos de lo que hemos conocido desde 2008 como el Modelo de Comunicación Política (MCP), contenido en el artículo 41, fracción III, que cuenta con cuatro apartados (A, B, C y D). Ahí se regula todo lo relacionado con el MCP: el derecho de acceso a los medios de comunicación que tienen los partidos políticos y las candidaturas independientes; los tiempos de que dispondrán los partidos y las autoridades electorales en tiempos ordinarios, de precampaña y campaña; las horas en las que deben pautarse los comerciales (*spots);* señala al MCP las muchas restricciones que se imponen a la libertad de expresión en nombre de la equidad; la responsabilidad del INE de administrar los tiempos del Estado y el llamado Procedimiento Especial Sancionador (PES) como medio de impugnación privilegiado para procesar las infracciones relacionadas con la propaganda de los contrarios.

Dice la presidenta, en la Exposición de Motivos de la iniciativa, que entre sus objetivos estaba "Consolidar el modelo de gobernanza basado en la austeridad republicana, la transparencia y la rendición de cuentas" y "Disminuir el costo de las elecciones y los recursos destinados a los partidos políticos"; con base en ello se hicieron las propuestas tanto de reducir el financiamiento público a los partidos, así como de disminuir el acceso de autoridades y contendientes a los tiempos del Estado. En ambos casos la reducción era de un 25%; el tiempo en radio y TV hubiese pasado de 48 a 36 minutos por día por estación de radio o canal de televisión (art. 41, fracción III, apartado A). Estas propuestas fueron cruciales para que el PT y el PVEM no acompañaran la iniciativa de reforma y finalmente fuera votada en contra.

[1] Investigadora Titular B del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La iniciativa no proponía la reducción de los tiempos del Estado para regresarlos a los concesionarios, por lo que es de suponerse que esos 13 minutos sobrantes quedarían a disposición del gobierno. Si bien es cierto que la Constitución prevé en el artículo 41 en el último párrafo del apartado C lo siguiente: "Las únicas excepciones a lo anterior [es decir, utilizar los tiempos del Estado para propaganda gubernamental que no esté relacionada con los procesos electorales] serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia", también es cierto que la iniciativa no contenía disposiciones que determinaran qué uso podría darle el gobierno a este tiempo, es decir, podría utilizarse de manera discrecional por el gobierno en turno.

En la fracción III, apartado C del artículo en comento se agregaba una disposición con relación a los usos de la inteligencia artificial (IA): "Todo contenido relacionado con los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra metodología deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley. Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades medidas y sanciones aplicables". Considero indispensable citarla textualmente para poder hablar con claridad de las implicaciones que hubiese tenido su aprobación.

Esta norma presenta muchos problemas, empezando por la mala técnica legislativa de elevar a norma constitucional una herramienta tecnológica específica como lo es la IA, con lo que se contraviene el carácter general que deben tener las disposiciones constitucionales y refuerza la tradición prohibicionista del MCP. Se obliga a los emisores (partidos y candidatos) a que etiqueten de manera visible e indubitable que el contenido se ha *modificado* a través de la IA. Subrayamos la palabra modificado porque así está en la iniciativa, dejando de lado contenidos que pudieran ser creados en su totalidad con el uso de estas herramientas.

Más allá de este aparente error de redacción, vale la pena hacer los siguientes comentarios al respecto. El primero tiene que ver con la efectividad de las etiquetas y los estribillos que desde hace tiempo los partidos y gobiernos se ven obligados a agregar a su propaganda que, sin exagerar, rayan en lo ridículo. Me refiero, por supuesto, al estribillo que los partidos políticos están obligados a incluir en los *spots* que corresponden a los períodos de precampaña que se transmiten en la radio y la televisión en el ámbito nacional; palabras más, palabras menos, deben decir "Esta propaganda está dirigida a los militantes de X partido". Todas las personas expuestas a los medios de comunicación lo ven y lo escuchan irremediablemente, por lo que resulta un tanto cuanto irrisorio advertir que no va dirigido a todas las audiencias. El otro ejemplo es el colofón que se adiciona a los *spots* de los programas sociales para aclarar al público que se financian con recursos públicos y por tanto son ajenos al partido en el gobierno.

El segundo se relaciona con la incapacidad del Poder Legislativo de entender y delimitar qué y cómo debe reglamentarse en el uso de una herramienta tecnológica como es la IA. Si bien podemos admitir que en la legislación de muchos países se han incorporado medidas que buscan evitar las *fake news* en las campañas electorales, la disposición parece asumir, sin decirlo, que el uso de IA es sinónimo de una distorsión malintencionada de la realidad. Por otro lado, la vertiginosa velocidad a la que avanza la tecnología es imposible de capturar o detener con legislaciones que no tomaron en cuenta todas las complejas aristas de este problema. No ha habido una discusión seria en el país que haya delimitado qué se debe regular y qué no, y qué se puede regular y qué no. Más allá de las elecciones, urge centrar esfuerzos y convocar a personas que hayan pensado de cara al futuro qué es posible hacer.

La nueva disposición restringe, una vez más, el discurso público y por tanto atenta en contra de la libertad de expresión; si bien es claramente sabido que los derechos humanos no son absolutos y que sólo pueden limitarse por otro derecho humano, también es cierto que se exige una argumentación reforzada y que por ello debería cuidarse esmeradamente la redacción de la norma, para que estas restricciones fueran las mínimas indispensables. Justificación que no encontramos en la exposición de motivos, tampoco tuvimos la oportunidad de conocer el desarrollo de la legislación secundaria en la que nos hubiera gustado ver claramente delineada la

normatividad a fin de evitar la discrecionalidad y el abuso de poder del Estado o de los concesionarios.

Tercero, en la propuesta se hacía responsables a los concesionarios de radio y televisión, así como a los dueños y administradores de las plataformas en las que circulan las redes sociales, de detectar estos contenidos, etiquetarlos y, en su caso, bajarlos del medio de transmisión que estamos hablando; al respecto, hay que hacer dos comentarios: uno, se descarga en los concesionarios la responsabilidad de analizar los comerciales entregados por partidos y candidatos, y se pide que se les agregue una etiqueta cuando el emisor no lo haya hecho o bien que baje ese comercial y no lo transmita. Esto puede calificarse como un mecanismo de censura previa. Dos, al quedar algunas decisiones sobre propaganda electoral en manos de terceros ajenos a las autoridades electorales, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se inflige una disminución en la autonomía de ambos.

Esta observación adquiere relevancia porque la iniciativa incluyó tres situaciones similares, además de la que aquí se comenta, a saber: la intervención de las autoridades regulatorias del sistema financiero para detectar lo que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), comúnmente conocida como Ley Antilavado de dinero, define como actividades vulnerables. Y por último, pero igualmente preocupante, la intervención de las autoridades de seguridad, fiscalías e instituciones de inteligencia financiera de proporcionar al INE información sobre las personas precandidatas y candidatas.

El MCP introdujo desde 2007 el octavo párrafo del artículo 134: "La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público".

El propósito de esta norma era que cualquier persona pudiera distinguir la información gubernamental de la propaganda política, que la información gubernamental no sirviera para promover a las personas gobernantes y que la propaganda gubernamental se suspendiera durante los períodos de campaña electoral. Esta reglamentación ha sido sistemáticamente violada por todos los gobiernos de todos los colores; sin embargo, desde que López Obrador instauró las conferencias de prensa matutinas, ahora llamadas por Sheinbaum las *Mañaneras del pueblo*, se transgreden abiertamente estas restricciones legales y constitucionales. A pesar de las órdenes del INE y del TEPJF, López Obrador se burló sistemáticamente de ellas.

La iniciativa proponía un párrafo adicional en este artículo que abría una excepción para permitir a "Las personas representantes de los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de imparcialidad y neutralidad, podrán promover la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, siempre que no influyan en sus resultados". La mala y contradictoria redacción es tan obvia que no merece ni siquiera la pena discutirlo, valga simplemente decir que a un artículo sistemáticamente violado se le genera una excepción que terminaría por nulificar la norma misma.

Por otra parte, no se hizo ni el mínimo esfuerzo por corregir los vicios y falencias del MCP. Permanece un espíritu controlador y prohibicionista en el que cualquier persona física o moral puede ser un delincuente electoral en potencia. La autoridad en la materia tiene la carga regulatoria de revisar palabra por palabra qué se dice e imagen por imagen qué se graba. No se pueden tomar videos de los mítines y eventos en la plaza abierta porque si sale la imagen de un niño, ya se violó una ley o varias. La forma en la que se habla e invita a las personas a identificarse con el partido o votar por tal cual candidatura cambia si estamos en tiempos ordinarios, en tiempos de precampaña, en tiempos de intercampañas y en tiempos de campaña. No se modificaba el modelo de saturación de *spots* que han contribuido a generar un profundo rechazo a los partidos y la política. Por último, pero no por ello menos importante, se quedaban con prácticamente sin regulación las redes sociales, ya que no se estipuló nada relativo a la propaganda electoral que por ahí transcurre y tampoco se mencionó la obligación de reportar esos gastos, aun y cuando todo mundo sabe que en las granjas de *bots* se gastan importantes tajadas del financiamiento público.

Es importante mencionar que no se propuso ninguna modificación al apartado D de la fracción III del artículo 41 que establece lo que conocemos como el Procedimiento Especial Sancionador (PES). Éste supone ser un procedimiento jurisdiccional diseñado para corregir de manera inmediata los abusos al Modelo de Comunicación Política; está ampliamente documentado que la cantidad de quejas que se presentan en esta materia ha llevado a que la sala especializada que solamente atiende este tipo de juicios ha dilatado más de un año en resolver muchos de los casos planteados.

En conclusión, la regulación propuesta en materia de propaganda política en la iniciativa de reforma en materia electoral no partió de un diagnóstico, tenía propuestas inútiles o difíciles de implementar y no acometía problemas que hace muchos procesos electorales están claramente identificados.

Reducción de tiempos en medios de comunicación y regulación de la IA

Paola Mendoza Mejía[1]
Luis Salgado Rodríguez[2]

I. Introducción

El pasado 4 de marzo se presentó la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, la propuesta estableció modificaciones en 11 artículos constitucionales. Uno de los temas que se buscaba modificar es el Modelo de Comunicación Política (MCP) que se llevó a la Constitución con la reforma de 2007.

El diseño constitucional para el desarrollo de los procesos electorales en las fases que van desde las precampañas y hasta el día de la jornada electoral en radio y televisión tienen como elemento central que únicamente se podrán desarrollar en los tiempos del Estado.

La propuesta de reforma constitucional planteó diferentes temas que habrían tenido un impacto en el MCP en los procesos electorales:

1. Reducción del tiempo para los procesos electorales.
2. Regulación para el uso de inteligencia artificial.
3. Participación de autoridades en la promoción de los mecanismos de democracia directa.

II. Análisis de la exposición de motivos

La exposición de motivos estableció que "la actualización del marco constitucional, particularmente en materia electoral, responde a la necesidad de fortalecer la confianza ciudadana, perfeccionar las instituciones democráticas y garantizar que el ejercicio del poder público se mantenga permanentemente vinculado al interés general, al bienestar colectivo, a los derechos humanos y a la centralidad del pueblo como titular originario de la soberanía" (Presidencia de la República, 2026, p. 7).

Para la construcción de la iniciativa se partió del trabajo organizado por la Comisión Presidencial para la Reforma Electoral, teniendo un total de 1,353 propuestas que convergieron, entre otros temas, en el acceso a medios de comunicación y el tema de la inteligencia artificial, destacando que los enfoques fueron plurales, expresando la necesidad de nuevas disposiciones para regular el acceso a medios de comunicación en precampaña y campaña, y una mejor distribución de los tiempos de radio y televisión.

Como puede observarse, la exposición de motivos fue omisa al presentar los argumentos para la reducción de los tiempos, no se sabe cuál fue el parámetro para reducir 13 minutos en tiempo en radio y televisión. Resulta preocupante que no se demostrara que con el tiempo de 35 minutos pudiese garantizarse la equidad en los procesos electorales, pues no se modificaban los porcentajes de distribución entre partidos políticos, candidaturas independientes y autoridades.

En el tema del uso de la "inteligencia artificial o cualquier otra tecnología" tampoco se ofrecieron elementos que permitieran entender qué se buscaba con los nuevos requisitos para la transmisión de mensajes y el traslado de la responsabilidad a particulares.

Finalmente, respecto de las restricciones para las autoridades, la iniciativa planteaba ampliar el marco de actuación de las mismas para promover la participación en los mecanismos de participación directa, lo

[1] Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestra en Filosofía de la Historia por la Universidad Autónoma de Madrid.

[2] Profesor de la Facultad de Derecho UNAM.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

que podía representar un riesgo para la equidad de los procesos electorales.

III. Análisis de la propuesta

Reducir casi un tercio (27%) los tiempos de radio y televisión no era un ahorro de recursos. Se trataba de tiempos que los concesionarios "ceden" al Estado como una contraprestación, no los compran los partidos políticos, ni el Estado. Siendo así, la disminución era en realidad una ganancia de segmentos comercializables para la industria.

La radio y la televisión siguen siendo los medios de mayor cobertura geográfica y auténticamente transversales a todos los grupos (etarios, sociales, económicos), por lo que los tiempos del Estado se traducen en un espacio valiosísimo para los partidos políticos nacionales y locales, así como para las candidaturas independientes, al ser un mecanismo de propaganda política que asegura la presencia de los actores políticos en los procesos electorales, garantizando un elemento de equidad. También es un mecanismo importante para la ciudadanía, pues para gran parte de la población es el medio principal —o quizá único— de información política sobre las diferentes propuestas, aunque sintéticas, posicionamientos y hasta de identificación de candidatos con partidos.

Durante los procesos electorales la autoridad electoral dispone de 48 minutos (96 impactos) en cada una de las 4 mil 52 emisoras (Catálogo Nacional) que se transmiten entre las 6:00 de la mañana y la medianoche.

Grosso modo, para la siguiente elección se tendrá una bolsa total de impactos de 390 mil por día en radio y televisión en todo el país para repartir entre partidos políticos nacionales, locales, candidaturas independientes y autoridades electorales.

El número de espacios que recibe cada partido político debe distribuirse entre múltiples candidaturas: diputaciones federales, candidaturas locales (gubernatura, ayuntamientos, diputaciones, según el caso) y, claro, presidencial cada seis años. Lo que en principio parece un universo gigantesco, no lo es tanto cuando vamos desgajando y la reducción de los 13 minutos (Cámara de Diputados, 2026), cien mil impactos por día, significaba una mayor afectación para los partidos políticos que tienen menos tiempo de acuerdo con la distribución del 70%.

El Plan A no prosperó y las modificaciones que podían hacerse en el Plan B en la legislación secundaria no cambiaban la columna vertebral del MCP: lo que en principio puede verse como un error en el contenido constitucional es una protección, ya que el Instituto Nacional Electoral (INE) administra los tiempos del Estado en materia político-electoral. Además, dispone de 48 minutos diarios por emisora de radio y televisión en periodo electoral, un parámetro de distribución de tiempo entre autoridades y partidos y la regla de repartición entre partidos políticos. No obstante, sigue siendo de importancia toral entender el funcionamiento del modelo y lo que 48 minutos de tiempo aire significan, así como las razones para no cejar en la defensa de mantener intocadas las constitucionales de un modelo que funciona (CPEUM, art. 41, fracción III, apartados A y B).

Lo que sí puede regularse en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en el Reglamento de Radio y Televisión del INE (RRTV-INE) son las reglas de distribución entre procesos coincidentes (federal/local; legislativas/judiciales), los criterios para establecer las franjas horarias y los ciclos de asignación o el uso de remanentes, entre otros. Esto es, en la normatividad secundaria se puede profundizar o restringir la equidad entre los participantes.

1. *¿Spotiza* o un pastel que apenas alcanza para todos los invitados?

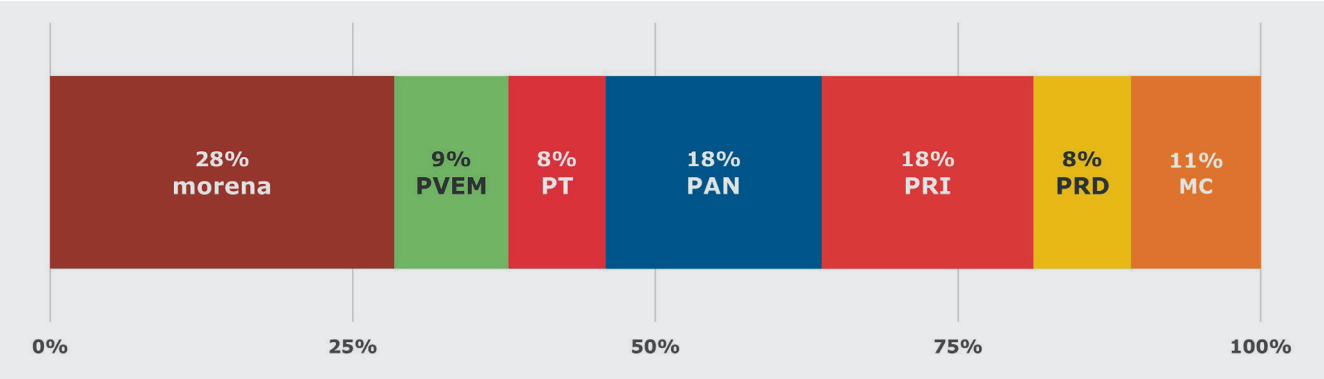
Por años, la industria de radio y televisión ha bautizado los tiempos del Estado durante periodo electoral como *spotiza,* argumentando que los 96 impactos diarios "saturan" al público. Sin lugar a dudas, se puede ordenar mejor la pauta y perfeccionar las reglas para que los concesionarios no puedan transmitir de forma continua todos los promocionales de una misma franja horaria, o valorar la duración de los promocionales que podría ser de uno y hasta dos minutos y no de 30 segundos, como

ocurre ahora (LGIPE, art. 167, numeral 6). Esto último habría podido ser materia del Plan B, por tratarse de una regulación en legislación secundaria.

Para poder hacer una valoración adecuada es necesario entender el modelo, lo que nos proponemos hacer de forma sucinta en las siguientes líneas. Vamos a ello.

Empecemos por las reglas: la bolsa no se reparte parejo, sólo un 30% es igualitario. La mayor parte (70%) se distribuye de acuerdo con los resultados de la última elección de diputados, la misma fórmula establecida para el financiamiento. Eso quiere decir que quien más votos tiene se lleva más dinero y más exposición en radio y TV. Veamos el reparto en 2024:

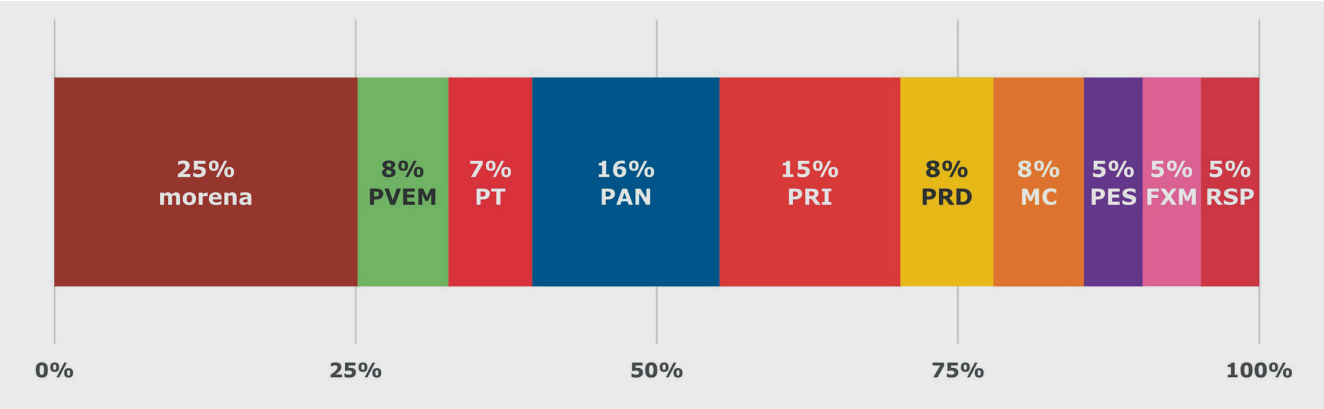
GRÁFICA 1. IMPACTOS TOTALES, PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2024
TOTAL DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES: 39.8 MILLONES



FUENTE: Elaboración propia con datos del INE (2024).

Actualmente hay seis partidos políticos nacionales (el PRD perdió el registro) y está por resolverse cuántos nuevos partidos habrá de entre las cuatro organizaciones que solicitaron el registro (INE). Por lo tanto, el escenario de 2027 se asemejará más al de 2021 en la distribución:

GRÁFICA 2. IMPACTOS TOTALES, PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2021
TOTAL PARTIDOS POLÍTICOS: 32.9 MILLONES



FUENTE: Elaboración propia con datos del INE (2021).

Como es lógico y se aprecia en las gráficas, entre más jugadores, menor proporción de la bolsa total. Los partidos políticos que logren su registro —podrían ser hasta cuatro— sólo reciben espacios (impactos) del 30% igualitario.

Para dimensionar cómo podría afectar un recorte de tiempos del Estado, imaginemos que en la próxima elección el total de impactos sea de 35 millones por el ligero incremento de emisoras. Un escenario hipotético sería:

TABLA 1. ESCENARIO SIMULADO DE DISTRIBUCIÓN DE 35 MILLONES DE ESPACIOS ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN 2027

Partido político nacional	30% igualitario	70% por votación	Votación diputados, 2024	Total impactos		Reducción propuesta
	10,500,000	24,500,000		35,000,000	%	25,520,833
PAN	1,050,000	4,420,010	18.0%	5,470,010	16%	3,988,549
PRI	1,050,000	2,913,453	11.9%	3,963,453	11%	2,890,018
PT	1,050,000	1,431,404	5.8%	2,481,404	7%	1,809,357
PVEM	1,050,000	2,196,354	9.0%	3,246,354	9%	2,367,133
MC	1,050,000	2,857,702	11.7%	3,907,702	11%	2,849,366
Morena	1,050,000	10,681,077	43.6%	11,731,077	34%	8,553,910
NPP1	1,050,000	-	-	1,050,000	3%	765,625
NPP2	1,050,000	-	-	1,050,000	3%	765,625
NPP3	1,050,000	-	-	1,050,000	3%	765,625
NPP4	1,050,000	-	-	1,050,000	3%	765,625

Fuente: Elaboración propia. Los datos de la elección de 2024 son del INE.

¿Esto es poco o es mucho? ¿Afecta la equidad? Para sopesar el efecto de la propuesta —reducción de 13 minutos de tiempos del Estado en periodo electoral— de la iniciativa del Ejecutivo que ya fue rechazada, analicemos un caso práctico: una orden de transmisión de tres días en periodo electoral.

Tomemos, por ejemplo, la orden de transmisión número 42 (13 al 15 de mayo de 2021) de la señal de televisión XHAMC-TDT, canal 34-Televimex en Coahuila, considerando la coincidencia de campaña federal y local, y donde participan un candidato independiente federal y uno local (INE/ACRT/63/2020).

El número de impactos por actor durante tres días en la emisora de Coahuila fue el siguiente:

TABLA 2. ESCENARIO SIMULADO DE DISTRIBUCIÓN DE 35 MILLONES DE ESPACIOS ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN 2027

Actor	Orden de transmisión número 43 XHAMC-TDT, canal 34, Televimex | Coahuila					Reducción propuesta	
	13-may-21	14-may-21	15-may-21	3 días	Promedio diario	3 días	DIARIO
PAN (nal + local)	12	11	12	35	11.7	26	8.7
PRI (nal + local)	22	22	21	65	21.7	47	15.7
PRD (nal + local)	4	4	5	13	4.3	9	3.0
PT (nal + local)	4	4	4	12	4.0	9	3.0
PVEM (nal + local)	6	4	6	16	5.3	12	4.0
MC (nal + local)	4	3	4	11	3.7	8	2.7
morena (nal + local)	21	23	21	65	21.7	47	15.7
PES (nal + local)	2	2	2	6	2.0	4	1.3
FXM (nal + local)	1	3	3	7	2.3	5	1.7
RSP (nal + local)	2	4	1	7	2.3	5	1.7
UDC-PPL	2	1	2	5	1.7	4	1.3
CI - federal	1	1	1	3	1.0	2	0.7
CI - local	1	0	0	1	0.3	1	0.3
INE	8	8	7	23	7.7	17	5.7
IEC	2	1	2	5	1.7	4	1.3
TEPJF	1	1	1	3	1.0	2	0.7
TEEC	2	2	1	5	1.7	4	1.3
FEPADE	0	1	1	2	0.7	1	0.3
FEADEC	1	1	2	4	1.3	3	1.0
TOTAL	96	96	96	288	96	210	70

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Como se puede apreciar en la Tabla, los actores políticos con un menor acceso son los partidos locales, los partidos nacionales nuevos y las candidaturas independientes. Tanto, que con los 48 minutos actuales por emisora un candidato independiente local tiene un *spot* cada tres días. ¿Se puede decir que compite en condiciones de equidad con los candidatos partidistas? ¿Cómo puede hacer que el electorado lo conozca si tiene 30 segundos para presentarse, plantear una idea y convencer de que es la mejor opción?

Y qué hay de los partidos nuevos: ¿es equitativo tener una décima parte de lo que recibe el partido dominante que ya está posicionado y gobierna? El Modelo de Comunicación Política se construyó hace dos décadas para atajar dos problemas centrales: garantizar el acceso de todos los actores a la radio y TV y eliminar la discrecionalidad, por un lado; además de suprimir el gasto desmedido en compra de tiempo aire. Hoy hay nuevos retos y, como puede observarse, la reducción en el tiempo para la distribución no abona a mejorar el tema en los procesos

electorales en un universo de partidos políticos naciones y 66 locales, más las candidaturas independientes.

Con una disminución de tiempos del Estado, los nuevos partidos tendrían un *spot* al día y las candidaturas independientes un solo espacio cada dos o tres días. Si la mala suerte del sorteo los pone en una franja horaria de poca exposición, peor aún. Este escenario no es el más fragmentado, pues hay entidades como Baja California Sur con seis partidos locales, o Oaxaca y Tlaxcala, que tienen cinco.

En conclusión, un recorte del 27% de los tiempos del Estado atentaba contra la equidad en la contienda para la realidad del México actual, afectando mayormente a los nuevos partidos y a las candidaturas independientes.

Los nuevos partidos tienen una triple tarea: darse a conocer entre la población: **posicionarse**; difundir su propuesta programática y electoral: **diferenciarse**; y alcanzar el tres por ciento de la votación nacional: **permanecer**. Hasta el 1 de julio que el INE resuelva la procedencia del registro tendrán acceso a tiempos de radio y televisión, escasos meses en tiempo ordinario —donde la bolsa es apenas del 12% de los tiempos oficiales, esto es, unos cinco minutos por emisora al día para todos los actores políticos—, ya que en septiembre inicia el proceso electoral y el acceso a radio y televisión con el arranque de las precampañas. Incorporarse y permanecer en el sistema de partidos se antoja una tarea virtualmente imposible.

Más actores políticos, menos tiempo y ningún ajuste en la regla 30-70 para fomentar un trato igualitario parece marcar la diferencia entre quien es un jugador de quien es un mero espectador.

2. Inteligencia artificial: exigencia de cumplimiento imposible

La iniciativa rechazada (Plan A) se hizo sin conocimiento técnico de la operación del MCP. Una muestra de ello es la obligación que imponía a los concesionarios para revisar los *spots* de los partidos políticos, pues debían "identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado" de inteligencia artificial. Actualmente, las emisoras de radio y televisión transmiten los *spots* que el INE les da conforme a la pauta y orden de transmisión indicada (día, orden, material específico) y posteriormente verifica que así haya ocurrido. Cualquier alteración se considera un incumplimiento, por lo que es sancionable.

Ninguna instancia, ni el INE, revisa el contenido de los materiales (*spots*), pues no hay censura previa. Lo único que hace la autoridad electoral es dictaminar sobre requerimientos técnicos que son duración, audio, subtítulos y la participación de niños, niñas y adolescentes (INE/ACRT/39/2024). Cualquier queja sobre el contenido se presenta una vez que los *spots* están en el Portal de promocionales de radio y televisión, que es público,[3] y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE se encarga de valorar los elementos presentados previa denuncia y, en su caso, ordena una medida cautelar.

La LEGIPE (art. 186) y el RRTV establecen los plazos en que el INE debe entregar los materiales a los concesionarios para su difusión: cinco días hábiles en periodo ordinario y tres días en periodo electoral, aunque también se señala que el periodo corre a partir de un día después de la notificación (art. 41). Es un tema de tensión permanente entre partidos políticos y la industria, particularmente en campañas. Los partidos quieren que el lapso entre la entrega del *spot* y su transmisión sea más breve, porque no pueden reaccionar con la oportunidad necesaria en una campaña, y tienen razón: transcurre una semana. El INE implementó desde hace una década un sistema electrónico para acortar sus tiempos, gracias a ello y a la eficiencia operativa —en la práctica— se dictamina y notifica en un día.[4]

Por su parte, los concesionarios alegan que no pueden reducir los plazos normativos (tres días) para insertar las estrategias de trasmisión y los materiales en su programación sin incurrir en costos adicionales para la

[3] Portal INE https://portal-pautas.ine.mx/#/home.

[4] En campañas, el proceso electoral el flujo temporal es el siguiente: los actores políticos entregan materiales (día 1), el INE dictamina (día 1) y elabora las estrategias de transmisión (día 2), el INE notifica a los concesionarios (día 3 a las 00:00), inicia cómputo de plazo de notificación (día 5) y transmisión (día 7).

contratación de personal. Dejando de lado el debate sobre la libertad de expresión y la censura previa, con un mandato de identificar uso de IA surgen varias interrogantes:

1) Las 4 mil 52 emisoras del Catálogo Nacional comprenden a las grandes cadenas televisivas y grupos radiofónicos, por un lado; y a las televisoras públicas y a las radiodifusoras públicas y sociales, incluidas las indígenas. ¿Todas las emisoras cuentan con el personal técnico y la infraestructura para hacer esta identificación? ¿Tienen recursos para hacer las contrataciones necesarias?
2) Si identifican el uso de IA están obligadas a evitar la difusión del *spot*. Esto en automático es un incumplimiento. ¿Estaban considerando reformar la ley y exigir al INE una adecuación normativa que trastoque el Modelo de Comunicación Política? El INE administra en cada proceso millones de espacios asignados, en 2024 fueron 60.5 millones con niveles de cumplimiento del 99%. ¿Se iba a poner en riesgo un proceso que funciona con esa eficacia?
3) ¿Cómo habría sido la ruta para que el actor político (partido, independiente o autoridad electoral) sustituya el material? ¿En qué plazos se les habría notificado? Las emisoras no tienen una relación directa con los actores, el INE es el administrador único de los tiempos del Estado y eso se mantiene inalterado. Más allá de las complejidades normativas, técnicas, operativas o presupuestales... ¿qué hay del tiempo requerido para este proceso? En los hechos están proponiendo una doble dictaminación por dos entes distintos: una técnica del INE y una de IA de los concesionarios. ¿El ciclo entre la entrega de un *spot* y su transmisión habría sido de dos semanas?
4) Si se deja al INE colmar estas lagunas normativas, si el Plan B contempla una regulación general en la materia, el camino habría sido largo y sinuoso. Cualquier tema que afecte a la industria requiere de consultas (SUP-RAP-146/2011), un proceso de cuando menos un semestre de duración.

El modelo de comunicación hoy goza de una protección constitucional. La reducción de los tiempos del Estado no puede hacerse mediante una reforma legal. Sin embargo, las reglas de distribución de tiempo entre procesos coincidentes, tipos de candidaturas y plazos que regulan la relación con los concesionarios sí pueden ser modificados en la legislación secundaria

En materia de comunicación: ¿a quién favorece la reforma de Sheinbaum?

Enrique Toussaint[1]

I. introducción

Sean Illing, periodista y analista político, define la democracia desde su base deliberativa: la legitimidad del sistema no sólo depende de los votos depositados en sí, sino también del debate razonado. Entiende a la democracia como sistema, pero también como una esfera de deliberación (Illing, 2022, p. 8), en su libro *La Paradoja de la Democracia*, siguiendo con la escuela de pensadores como Jürgen Habermas, Nancy Fraser o Axel Honneth. Una democracia sólida, fincada en amplia legitimidad, debe cimentarse en la libertad de expresión, la búsqueda de la verdad y la discusión razonada. Sin libertad de expresión, de prensa y de conciencia, la democracia se extingue. Es la oscuridad frente a la luz. La tramposa *posverdad* ante la honestidad de la verdad.

El auge del populismo a nivel global, entendido como lo sostiene Nadia Urbinati (2020, p. 17) —un proyecto de gobierno que busca transformar las concepciones del pueblo, las mayorías y la representación— ha puesto a la libertad de expresión en el centro de los debates. No sólo eso, sino que ha profundizado en los debates clásicos sobre el papel de los medios de comunicación, las redes sociales y, ahora, la inteligencia artificial en la política y los procesos electorales. En este sentido, me propongo analizar en este artículo los pocos cambios en el modelo de comunicación que plantea la reforma electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum.

Todo mi análisis parte de una convicción inicial: la reforma no toca el modelo de comunicación ni tampoco busca cambiar el fracaso que han supuesto las reformas anteriores en materia de la construcción de una democracia deliberativa de calidad. Los aspectos propuestos o son muy vagos o simplemente benefician a los grandes intereses mediáticos del país.

No existe en el proyecto presentado ninguna consideración que nos permita afirmar que la iniciativa de reforma busca mejores canales de comunicación con la ciudadanía para que nuestra democracia se nutra de un debate más razonado, amplio e incluyente.

II. Un equilibrio complejo

La historia nos demuestra que nunca ha sido sencillo la coexistencia entre la política democrática y los medios de comunicación libres. A esto hay que agregar las complejidades del mundo político en red que bien delineó Manuel Castells en *Comunicación y Poder,* hace ya 14 años (2012, p. 33). El poder también se transforma en lo que podemos llamar como sociedad en red, que forma parte de la esfera mediática general.

Una sociedad democrática funciona en la medida en que tiene instituciones democráticas electas por la ciudadanía que son vigiladas, constreñidas y limitadas por contrapoderes externos, como es la sociedad civil o los medios de comunicación. El difícil equilibrio nace cuando el empoderamiento de los medios de comunicación, o incluso las plataformas digitales, pone en riesgo el marco democrático y no necesariamente funge como un contrapoder que anhele mayores libertades y derechos ciudadanos. La sana coexistencia entre instituciones políticas y la esfera mediática —por incluir más allá que los medios tradicionales de comunicación— es un elemento esencial de la democracia.

En México, dicha coexistencia ha sido abordada por una serie de reformas propuestas al menos desde 2003 que han vehiculado nuestra transición pactada a la democracia (Prud´homme, 2014, p. 9). Si partimos del hecho de que México comienza su transición a la democracia en el

[1] Periodista y profesor en el ITESO, Universidad jesuita de Guadalajara.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

periodo de 1994 a 1997[2] —con los cambios a los órganos electorales y la pérdida de la mayoría calificada del oficialismo—, la evolución e involución democrática en México también ha estado ligada a los cambios planteados en el Modelo de Comunicación Político-electoral. Cómo construir un espacio sano de deliberación ha estado a la altura de otros desafíos democráticos, entre ellos la organización electoral, el combate al fraude o la fiscalización.

En materia de comunicación política electoral y acceso a los medios de comunicación, 2007 es un antes y un después en la materia. Antes de dicha fecha, cualquier actor político (partido, organización, sindicato) o no político (empresas) podían comprar espacio en medios de comunicación de forma abierta y con pocas restricciones. Frente a esta realidad, la elección presidencial de 2006 fue la última en donde fue posible jugar con las reglas del libre mercado en materia de acceso a medios de comunicación. Posterior a la elección, el PRD propuso modificar el modelo y prohibir la compra de espacios publicitarios en prensa, radio o televisión. De la misma forma, en el periodo 2007-2013 se estableció que el Estado tenía derecho a 48 minutos diarios en cualquier canal de televisión o estación de radio. Este modelo evitó la intervención de algunos sectores empresariales, pero también limitó la profundidad y la calidad del debate político-electoral en México. Las campañas se volvieron muy monótonas e hiperfiscalizadas por la autoridad electoral.

A partir de 2013, los cambios al Modelo de Comunicación Político-electoral han sido menores. Se han incluido dimensiones como las redes sociales en el debate público electoral, aunque como extensión de las regulaciones existentes en los medios *offline*.

En 2014, cuando nace el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE), se incluyeron algunas causales de nulidad relacionados con la compra de espacios en medios de comunicación y se puso aún más énfasis en la imposibilidad de que los candidatos efectúen lo que se califica como "campañas negativas"; es decir, campañas de contraste con otros candidatos. La difamación o la calumnia entraron en la ley, así como la obligación del INE de investigar las infracciones que pudieran cometer candidatos en su acceso a medios de comunicación. A pesar de lo restrictivo de nuestro marco normativo en materia de comunicación política, muchos partidos encontraron la manera de darle la vuelta a la ley con los llamados *influencers* o coberturas que parecen pagadas, pero que no aparecen en las contabilidades de los candidatos.

En los últimos 19 años, las legislaciones electorales han buscado limitar el espacio de deliberación pública y proteger a los candidatos. En ninguna reforma, ni la de 2007 ni la de 2014, vemos alguna apuesta mínima por ensanchar los espacios de debate, deliberación o acceso de los ciudadanos a información electoral. Por el contrario, los medios de comunicación no pueden moverse, a menos que lo hagan bajo la simulación; los candidatos no pueden decir nada que se salga de los cauces de la restrictiva legislación, y los debates están hechos para que las personas candidatas se sientan cómodas y no para que la ciudadanía obtenga mayor y mejor información.

Esto ha provocado un desplazamiento del debate de los medios de comunicación establecidos a la fluidez de las redes sociales. De espacios muy vigilados a espacios poco fiscalizados o más difíciles de fiscalizar. Es cierto que se ha hecho mucho en materia de regular la pauta y la inversión publicitaria, pero poco en la regulación de los *bots* o las estrategias de posicionamiento desde cuentas robotizadas. En conclusión, una deliberación constreñida, sin críticas, aburrida y plagada de noticias falsas. Un modelo deliberativo fracasado.

Es cierto que muchas de estas tendencias no son exclusivas de México. El mundo vive una crisis de la conversación pública que tiene que ver con el debilitamiento de los medios, el auge de la IA y la polarización. Incluso una crisis del lenguaje político (Thompson, 2017, p. 16). Sin embargo, los distintos gobiernos en México y las representaciones parlamentarias han hecho poco en la búsqueda de dinamizar el debate democrático. Y es que los incentivos son así: los partidos que hegemonizan el voto prefieren tener un modelo deliberativo controlado, mientras que las oposiciones son muy débiles como para plantear alternativas realizables. La conclusión: la profundización de un modelo que sólo favorece al *status quo*.

[2] El inicio de la transición es un debate vivo que enfrenta posiciones temporales: desde los movimientos estudiantiles de 1968, pasando por las reformas de los setenta hasta el inicio del traspaso del poder federal y estatal en los ochenta y noventa.

III. La propuesta de reforma de 2026

Claudia Sheinbaum ha enfocado en la reducción de los costos de la democracia y en los diputados de representación proporcional sus principales apuestas en materia de reforma electoral (Cámara de Diputados, 2026). La esfera deliberativa ha quedado relegada a un segundo nivel de prioridades. La "propuesta estrella" fue reducir los tiempos del Estado: pasar de los 48 minutos actuales a 35 minutos por emisora. Más allá de justificar la medida por la saturación del electorado, no queda claro por qué disminuir los tiempos del INE en los medios era una prioridad de una reforma electoral impulsada por el gobierno. Tampoco quedaba claro por qué habrá menos saturación con 35 minutos al día que con 48. El hartazgo con los *spots* o la información oficial tiene más que ver con su incapacidad para hablar de aquello que le interesa a la ciudadanía, que con la cantidad de minutos en total.

A nivel mundial es posible encontrar países con accesos públicos gratuitos a medios de comunicación que no caen en la saturación de las audiencias. Alemania, España, Irlanda, Francia o Grecia son ejemplos, siendo Francia el más estricto en el carácter público del acceso a los medios y en la regulación.

Acceder públicamente a las emisoras de todo el país debería ser un activo de la democracia mexicana. Un activo que no sirviera para repetir los mismos mensajes vacíos, sino para plantear temas que son importantes o para promover debates entre distintas candidaturas. En México, el INE, el gobierno y los partidos han decidido tirar ese tiempo a la basura con contenido que no es atractivo para la ciudadanía, pero no tiene por qué ser así. Construir democracia y ciudadanía también se podría hacer desde los tiempos públicos oficiales.

Lo que me temo es que detrás de la iniciativa de la presidenta de México esté reflejado el interés de las principales televisoras y radiodifusoras del país de ir limitando el acceso público del gobierno a tiempo aire y que esto permita que exista más tiempo comercializable. Es decir, que el gobierno quisiera quedar bien con los medios permitiendo mayor acceso a tiempo aire comercializable con un valor multimillonario. Estimaciones que se han hecho desde el periodismo ubican en 17 mil millones de pesos más para los principales medios de comunicación el cambio que propone Claudia Sheinbaum. Quedar bien con Televisa o con alguna radiodifusora, ¿es ése el objetivo?

En materia de inteligencia artificial hay poco qué analizar. La reforma pedía que se hicieran explícitos, a través de una marca de agua, todos los contenidos generados por la IA. Etiquetar el contenido. Esta labor habría quedado en manos del INE, pero está claro que era difícil de cumplir cuando la institución tiene apenas instrumentos para poder fiscalizar lo que la ley le exige actualmente. Hay que decir, también, que el proyecto de reforma buscaba disminuir los recursos que van a los órganos electorales. Eso complicaba, aún más, las funciones que la reforma electoral quería darle al INE y a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE).

IV. Apunte final

La propuesta de reforma electoral es otra oportunidad perdida en materia de comunicación política. En lugar de apostar por un modelo que privilegie la información, el combate a la *posverdad* y las noticias falsas, así como los debates plurales, la iniciativa se quedó en la nimiedad de los minutos de acceso público a los medios de comunicación y parecía defender más a los grandes medios que al derecho de la ciudadanía a una democracia con información de calidad. Frente a los desafíos que se abren en materia de inteligencia artificial, polarización y desarrollo tecnológico, lo que propuso Sheinbaum parecía que no buscaba acometer los retos del presente.

Resulta paradójico que un proyecto político que alcanzó el poder denunciando la concentración mediática, haga una propuesta que hace eco de las demandas que han hecho los grandes medios desde 2007. También resulta llamativo que no haya ningún planteamiento que fortalezca al INE frente a las noticias falsas o que garantice que un ciudadano pueda acceder a mejor información electoral. Es una reforma mínima, pero eso no quita que los intereses detrás de ella sean los intereses de unos pocos y no los derechos de las mayorías en este país.

Entre consultas, reducción de tiempos y lo irregulable

Julio Juárez Gámiz[1]

I. Introducción

Han pasado 20 años desde que el disputado resultado de la elección presidencial de 2006 derivara en un consenso transversal entre todas las fuerzas políticas del país para modificar las condiciones de acceso a la radio y la televisión. Llevados por un ímpetu regulatorio que ofrecía la oportunidad de replantear las relaciones de poder entre los grandes concesionarios de la radio y la televisión y las fuerzas políticas representadas en el Congreso, la reforma electoral 2007-2008 trasladó a la Constitución preceptos normativos atípicamente específicos orientados a redefinir las reglas del juego democrático en un tema crucial para garantizar la equidad en las contiendas electorales.

Si bien las leyes secundarias reglamentaron de manera puntual aspectos normativos y procedimentales, el pacto político que propició las modificaciones a los artículos 41 y 134 de la Constitución en materia de acceso a la radio y la televisión y de las responsabilidades de los servidores públicos fijó reglas claras para la conceptualización del tiempo aire como un bien público durante procesos electorales y consultas populares. Asimismo, la prohibición para la compra de tiempo aire a los concesionarios de radio y televisión marcaría un parteaguas en las relaciones entre los poderes mediático y político, a partir de un amplio consenso que dio legitimidad no sólo jurídica sino política a la reforma electoral de aquellos años.

La iniciativa de reforma electoral constitucional que presentó, sin el acuerdo característico de años anteriores, la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo ante la Cámara de diputados el pasado 4 de marzo incluyó cuatro propuestas para modificar la Carta Magna en materia de acceso a medios de comunicación y, ahora también, plataformas sociodigitales definidas como *plataformas de servicios digitales*.

De manera concreta, hablamos de, primero, la modificación del artículo 35 fracción VIII numeral 4º párrafo segundo, respecto de los mecanismos de promoción de la participación ciudadana en las consultas populares por parte del Instituto Nacional Electoral (INE). En segundo lugar, de una modificación al art. 41 base III apartado A) Inciso a), en donde la bolsa de tiempo a disposición de la autoridad electoral nacional durante los procesos electorales pasaba de 48 minutos a 35 minutos. En tercer lugar, se planteó la inclusión en el apartado C) del mismo artículo 41 una nueva disposición que decía, a la letra, "todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología, deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley. Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables".

Finalmente, la iniciativa proponía la adición del párrafo décimo primero al artículo 134 para establecer que "las personas representantes de los Poderes de los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de imparcialidad y neutralidad, podrán promover la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa, siempre que no influyan en sus resultados".

Es importante consignar aquí que la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral fue presentada, por primera vez en la historia contemporánea del país, por el gobierno en turno y sin el respaldo de aliados y opositores, culminando en su desechamiento tras la votación que se realizó en el pleno de la Cámara de Diputados el pasado 11 de marzo de 2026.

[1] Investigador del CEIICH-UNAM.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Con el propósito de presentar aquí un análisis técnico de estas cuatro propuestas abordaré, primero, su viabilidad y congruencia conceptual y, segundo, ofreceré un abordaje crítico a las particularidades operativas que debería considerar una posible ley secundaria.

II. ¿Promover sin incidir? El dilema de la promoción de las consultas populares

Comenzaré con las modificaciones a los artículos 35 y 134 que van vinculadas directamente a la manera en la cual la autoridad electoral, en primera instancia, y los servidores públicos, en segundo lugar, deben y pueden promover la participación ciudadana en los procesos de democracia directa como son las consultas populares, plebiscitos o referéndums.

Si bien el INE ha estado encargado de promover la participación ciudadana en los procesos electorales como una de sus funciones sustantivas, la incorporación de figuras de democracia directa en la Constitución ha obligado a la autoridad electoral a diseñar estrategias de difusión que sean lo suficientemente ágiles para llamar la atención de la ciudadanía y, al mismo tiempo, que se puedan traducir en un llamado concreto a la acción.

Lamentablemente, en la historia reciente estos ejercicios han sido opacados por una profunda incoherencia argumentativa. La primera consulta realizada el 1 de agosto de 2021 para, supuestamente, poder juzgar a expresidentes fue fraseada de una manera bastante confusa[2] y lejana a ese sencillo postulado (por demás innecesario al no haber estado nunca prohibida o limitada esta acción legal en las leyes mexicanas). La segunda, celebrada el 10 de abril de 2022, con un referéndum para decidir revocar o no el mandato del presidente promovido por él mismo y el partido en el poder y que fuese transmutado, en su promoción, como un ejercicio de propaganda reafirmativa de su mandato. En ambos casos el mandatario acusó a la autoridad electoral de no haber difundido ampliamente los respectivos procesos y responsabilizó al INE de la baja participación ciudadana (7.11% y 17.7%, respectivamente).

Es con este antecedente que llama particularmente la atención que la propuesta de modificación del artículo 35 eliminaría la obligatoriedad para que la promoción de las consultas populares fuese imparcial y que "[…] de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía […]" para que, en la iniciativa aquí analizada, sólo se hiciera mención a la promoción de una "discusión pública informada". Más aún, la especificidad con la que la Constitución llamaba a que "ninguna otra persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos" fuese ahora sustituida por un ambiguo y más laxo párrafo que dice: "no se podrá contratar propaganda en radio, televisión y otros medios o plataformas de difusión masiva sobre las consultas populares". Prácticamente se elimina el sujeto a quien se le prohíbe dicha contratación. Y, sin embargo, la adición al artículo 134 en esta materia abría la posibilidad para que "personas representantes de los Poderes de los tres órdenes de gobierno" puedan promover la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa "siempre que no influyan en sus resultados". Un condicionante por demás imposible de cuantificar y carente de validación empírica *a posteriori*. Es decir, carta blanca a funcionarios del gobierno para promover e incidir en las consultas populares.

El propósito de esta adición era preocupante a la luz de lo sucedido durante el proceso de revocación de mandato de 2022, cuando distintos "ciudadanos" adquirieron espectaculares que llamaban a votar para que AMLO se *quedara* en el gobierno. Tan sólo la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedentes las medidas cautelares tras 26 quejas que solicitaban el retiro de 278 espectaculares promoviendo el respaldo al presidente a través de la participación en la revocación de mandato.

III. La reducción de 13 minutos: ¿eficiencia o restricción comunicativa?

Uno de los argumentos centrales esgrimidos por los concesionarios de la radio y la televisión durante el proceso

[2] "¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?".

de reforma electoral en 2007, fue que la disposición para destinar 48 minutos diarios de la transmisión de cada canal de televisión o estación radiofónica (resultantes de conceptualizar los tiempos oficiales y fiscales establecidos en la añeja Ley Federal de Radio y Televisión de 1966 como una contraprestación) era, de facto, la nacionalización de un bien privado. El argumento formaba parte de la férrea oposición de los grandes grupos empresariales que, explotando un bien público, habían logrado capitalizar no sólo la venta de publicidad (*spots*) en cada proceso electoral, sino que habían demostrado, además, cómo la discrecionalidad tarifaria del tiempo aire dependiendo del partido político contratante materializaba su injerencia directa en las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Tras la aprobación de la reforma y posterior publicación de las leyes secundarias en 2008, las autoridades electorales tuvieron que invertir cuantiosos recursos materiales y humanos en la administración del tiempo aire tanto para las contiendas a nivel federal como local. Nos referimos a sistemas de monitoreo y administración de la adecuada inserción de la pauta publicitaria, definición de criterios de asignación basados en la regla de 30-70 y verificación técnica de la debida transmisión de los materiales pautados, así como la detección de aquellos que, fuera de pauta oficial, aparecían dentro de la barra comercial de televisoras y estaciones de radio. El desgaste de la autoridad electoral administrativa, particularmente en los primeros años de implementación de lo que se denominó en su momento como el *Modelo de Comunicación Político-electoral*, fue muchas veces cuestionado a la luz de una creciente *spotización* de la política.

Este término fue utilizado para denunciar el vaciamiento de sustancia en la deliberación política a cambio de 30 segundos de artilugios emocionales de baja calidad informativa. Además, hablar de una *spotización* denunciaba la multiplicación de mensajes en radio y televisión exhibiendo la cantidad irracionalmente exponencial, desde un punto de vista estrictamente mercadotécnico, de mensajes repetidos entre las 6:00 y las 24:00 horas a lo largo y ancho de todo el espectro radioeléctrico. Lo cierto es que, al momento de su definición, los 48 minutos no pasaron por un tamiz comparativo respecto a la efectividad del pautado frente a productos o servicios que se anuncian de manera rutinaria en la radio y la televisión.

Ahora bien, la iniciativa de reforma electoral que presentó el gobierno planteaba —sin argumentos técnicos y, peor aún, sin el consenso entre todas las fuerzas políticas— reducir esta bolsa de tiempo 13 minutos para llegar a un total de 35 minutos diarios. Las implicaciones redistributivas son varias, pues hay que recordar que es de esa bolsa que el INE, como única autoridad encargada de administrarla, reparte tiempo aire entre los partidos políticos que compiten en los procesos electorales federales y locales, en caso de existir concurrencia. A ello debemos agregar que el propio Instituto, así como las demás instituciones que participan en la organización y calificación de los procesos electorales a nivel nacional y subnacional, utilizan, a su vez, un porcentaje de ese tiempo para promover la participación ciudadana e informar a la ciudadanía sobre sus funciones.

Al no existir un argumento que justificara la medida, y a la luz de que inobjetablemente se trataba de un encarecimiento del tiempo disponible para repartir entre los contendientes, bien vale preguntarse quién podría salir beneficiado de esta reducción y quién podría verse perjudicado por la misma medida redistributiva. Por ejemplo, los concesionarios de la radio y la televisión "recuperan" 13 minutos que son valiosos en un contexto de decrecimiento de sus audiencias frente a plataformas sociodigitales, adonde, desde hace ya varios años, los partidos políticos han ido migrando sus estrategias de comunicación electoral.

Por otro lado, si bien todos los partidos políticos pedían una cantidad importante de impactos radiofónicos y televisivos, los principales afectados eran aquellos que se encuentran en una posición minoritaria al momento de utilizar la misma regla de distribución del tiempo aire que establece un 30% de manera igualitaria y un 70% de manera proporcional, dependiendo de la votación obtenida por cada partido en la última elección federal. Nuevamente, y juzgando sólo por lo planteado en la iniciativa aquí analizada, la reducción en estos tiempos habría podido favorecer al partido en el poder (aquel con mayor número de votos) y perjudicar a los partidos de oposición e incluso a sus propios aliados (aquellos en desventaja ante la redistribución del 70% del tiempo aire). Finalmente, es difícil poder argumentar aquí que la reducción en el tiempo aire obedecía a un criterio de austeridad, como ha sido el caso de justificar otras medidas incluidas

en la propuesta de reforma electoral que partían de la premisa de abaratar las elecciones y al sistema electoral en su conjunto.

IV. Plataformas, redes e inteligencia artificial: reeditando el error de regular lo irregulable

Una de las innovaciones más interesantes de la iniciativa de reforma electoral era el reconocimiento a la cantidad de contenidos que hoy se producen de manera automatizada a partir del uso de inteligencia artificial (IA). Vale la pena desmenuzar con cuidado el párrafo que se buscaba adicionar al artículo 134, pues da cuenta de interpretaciones y premisas contradictorias acerca de las responsabilidades de los sujetos que pretendía regular, de las capacidades tecnológicas de las plataformas y del papel de las personas usuarias en la generación, diseminación y consumo de este tipo de contenidos. Aproximaciones, todas ellas, que no han sido abordadas aún en ningún otro marco normativo a nivel nacional, mucho menos en la Carta Magna.

La primera parte del párrafo sugerido en la iniciativa decía: "Todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología, deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley".

En primer lugar, el inicio del párrafo parte de una tremenda indefinición respecto a qué significa el que un contenido esté *relacionado* con los procesos electorales. En un contexto mediático transmedia, en donde la categorización de contenidos en géneros es cada vez más difícil de establecer, proponer abarcar *todo* contenido relacionado con una elección es impráctico, de entrada, por decir lo menos. Pero luego se ampliaba aún más esta indefinición al obligar a que quien *emitiera* un mensaje de esta (confusa) naturaleza debía etiquetarlo cuando haya sido utilizada la inteligencia artificial o cualquier otra tecnología.

En principio parecería que el derecho a tutelar era el de la ciudadanía a obtener información que, al menos, pudiese ser identificada como una producción realizada con *alguna* tecnología, sea ésta IA o no. Aunque, uno, no se mencionaba aquí absolutamente nada sobre la distinción entre el uso de una tecnología determinada en la producción del contenido y la distribución de información falsa o engañosa que, admitamos, era el verdadero problema a resolver. Es decir, etiquetar contenidos producidos de esta manera habría creado, imaginando ingenuamente que esta medida fuese realizable siquiera, un subconjunto de contenidos lo suficientemente vasto como para diluir esta disposición y normalizar la presencia de un etiquetado (cualquiera que éste sea). Dos, dicho propósito equiparaba la utilización de cualquier tecnología como algo indebido al no hacer una distinción clara entre la *modificación* y la *alteración* de un contenido, por un lado, y su producción original por el otro (que bien puede hacerse desde un principio con IA o cualquier otra herramienta tecnológica). Esto es, no era solamente el uso de estas herramientas lo que debía ser observado, sino la intención final que se ofrecía en el contenido distribuido, particularmente, la de engañar a la audiencia o usuario.

La segunda parte del párrafo, lejos de aclarar algunas de estas inquietudes, ampliaba la confusión ahora trayendo a cuento a los sujetos obligados a implementar estas ambiciosas medidas. Veamos, la iniciativa sugería que "Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables".

Esto es, la iniciativa de reforma propuso que fuesen los concesionarios de radio y televisión y un puñado de empresas transnacionales las responsables de identificar, censurar y alertar a la ciudadanía sobre contenido no etiquetado. ¿Cómo? ¿Etiquetándolo como contenido no etiquetado? ¿Bajando estos contenidos de la plataforma? ¿Cancelando cuentas o usuarios? Si partimos de la falacia argumentativa de señalar la utilización de cualquier tecnología para producir o alterar todo tipo de contenido relacionado con el proceso electoral como punto de partida, la fase de implementación y responsabilidades parecía ignorar el amplio y complejo debate que, en las últimas décadas, las plataformas han protagonizado respecto a su responsabilidad como garantes de la veracidad, moralidad o ética de los contenidos que sus usuarios generan y

difunden por millones todos los días, como para delegar esta función a empresas privadas que no han estado sujetas a un marco normativo similar en el pasado.

V. Conclusiones

Al igual que en 2007, parecía repetirse la intención de utilizar el marco electoral para regular a las plataformas y a sus grandes modelos de lenguaje (LLMs), sin una discusión a fondo acerca de las oportunidades y riesgos de la IA en la sociedad mexicana. Sin un diagnóstico claro, al margen de un consenso entre todos los jugadores y a la luz del reciente desechamiento de la iniciativa de reforma constitucional, el cumplimiento de lo planteado en su segundo transitorio respecto a la presentación de las leyes secundarias a más tardar el 15 de mayo del presente año parecía improbable.

Cómo no regular la inteligencia artificial

Raúl Trejo Delarbre[1]

I. Introducción

Apenas había comenzado la invasión rusa contra Ucrania cuando, en marzo de 2022, circuló un video que mostraba al presidente Volodimir Zelenski llamando a sus compatriotas para que se rindieran (Allyn, 2022). El presidente de Ucrania se veía tartajeante y la calidad de aquellas imágenes era mala. Aunque sus palabras contradecían la defensa que Zelenski encabezaba ante la agresión armada, muchas personas creyeron que el video era auténtico. Pero era falso y lo promovían agencias de propaganda rusas, en un intento para desalentar a los ucranianos.

Dos años más tarde una periodista de *The Guardian*, con ayuda del investigador Siwei Lyu de la Universidad de Búfalo, examinó ese video con varios sistemas de verificación para contenidos fabricados con inteligencia artificial (IA). De seis algoritmos de detección que lo evaluaron, tres indicaron que había más de 90% de posibilidades de que el video fuera falso. Para otros tres de esos sistemas, las posibilidades de que el video hubiera sido generado con IA oscilaban entre 0.5% y 18.7% (Leingang, 2024).

Aquel falso video fue creado con aplicaciones de inteligencia artificial que han sido sustancialmente mejoradas. La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que presentó la presidenta Claudia Sheinbaum desconoció esa imposibilidad práctica para identificar, sin márgenes de error, contenidos generados por IA. La Cámara de Diputados la rechazó el 11 de marzo por consideraciones políticas, pero no debido a yerros como los que manifiesta el intento para controlar el uso de IA en las campañas electorales.

La inteligencia artificial y los contenidos engañosos que se pueden crear con ella son un mayúsculo elemento de disrupción en la vida pública contemporánea. Como es muy posible que, una vez clausurada la vía de una reforma constitucional, el gobierno se proponga hacer reformas en la legislación electoral, resulta pertinente examinar el apartado que la presidenta destinó en su iniciativa a la IA.

La exposición de motivos de dicha iniciativa presidencial no explicó sus propuestas. Se trata de un largo discurso plagado de referencias ideológicas e históricas. Allí no hay una sola razón sobre las causas para llevar la inteligencia artificial al texto constitucional. Solamente se dijo que es necesario atajar "la manipulación informativa mediante herramientas tecnológicas" (Cámara de Diputados, 2026, p. 10).

En esa frase, y luego en la propuesta de enmienda constitucional, los autores de la iniciativa confunden a la tecnología —a la que se refieren de manera general— con las aplicaciones tecnológicas de carácter digital y, específicamente, las que hacen posible la inteligencia artificial generativa. Todo mensaje requiere, para propagarse, de una tecnología. El telégrafo y las señales de humo, la imprenta y las fotocopiadoras, son tecnologías específicas.

En la propuesta presidencial había, aunque se le desarrolla poco, una concepción fatalista de la tecnología. Cualquier instrumento que permita difundir mensajes puede ser empleado para esparcir mentiras, pero también contenidos de otra índole.

La inteligencia artificial es una tecnología que ofrece posibilidades, pero al mismo tiempo implica riesgos para el intercambio político. Con aplicaciones de IA es factible organizar debates entre candidatos y/o ciudadanos, analizar las preferencias electorales en cada demarcación, procesar extensos documentos para identificar problemas y propuestas, o emplear *chatbots* para recabar opiniones de los ciudadanos. La IA también puede ser utilizada para crear cuentas falsas con *bots* destinados a trastocar la conversación en las redes sociodigitales, suscitar

[1] Investigador emérito en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

la desinformación con mentiras disfrazadas de noticias, confundir y engañar con la fabricación de videos, imágenes o audios manipulados y falsos.

II. Etiquetar contenidos, opciones e ilusiones

La propuesta para añadir un nuevo apartado al inicio de la base C del artículo 41 constitucional decía:

> Todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología, deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley. Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables (Sheinbaum, 2026, p. 22).

Cada una de esas frases amerita un breve comentario. Se hace alusión a *todo contenido relacionado a los procesos electorales*. Suponemos que quiere decir "relacionado con", pero ese desliz gramatical es menor. La norma habría afectado a toda información u opinión acerca de las elecciones y no solamente a la propaganda de partidos y candidatos. La ausencia de precisiones hacía muy riesgosa esa pretensión. Tal y como fue presentada, involucraba a cualquier mensaje: el meme diseñado por un adolescente, un comentario en una conversación privada en WhatsApp, la noticia que difunde un reportero en un noticiero de radio, el análisis académico de un documento, etcétera. Pero —por fortuna— no hay autoridad alguna, ni actor político o social, que pueda fiscalizar todo lo que se dice en tan variados ámbitos. Una supervisión de esa índole sería indeseable. Se trataría de una forma de censura previa, cuestionable aunque sea imposible ponerla en práctica.

Si la propuesta intentaba atajar, y en su caso aclarar, la propagación de contenidos falsos elaborados con IA, su formulación bloqueaba ese propósito cuando se refería expresamente a todo contenido *que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial.* Allí no se aludía a videos, imágenes o audios hechos con IA, sino modificados con ella o con otra tecnología. La IA permite trastocar un contenido ya existente, pero también diseñar otros nuevos, que suelen ser los más engañosos. La iniciativa, muy posiblemente por descuido de sus autores, se preocupaba únicamente de la alteración y no de la fabricación de contenidos.

El intento para legislar el *uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología* ensanchaba de tal manera el universo de instrumentos y modalidades de comunicación que resultaba inasible, e incluso absurdo. Si dibujo con un lápiz sobre la fotografía de un candidato, la habré alterado con un instrumento tecnológico. Si el día de las votaciones escribo una frase sobre la boleta, habré modificado ese contenido relacionado con las elecciones. Así de variadas son las posibilidades que incluiría esa disposición.

El contenido que ha sido alterado *deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley*. Esta frase indica que los autores de la iniciativa quisieron referirse específicamente a la IA, pero lo hicieron de forma tan improvisada que incluyeron toda clase de tecnologías. La colocación de etiquetas o marcas indelebles que advierten que se trata de creaciones con inteligencia artificial ha sido considerada en varios países como un recurso adecuado en el intento para dificultar la expansión de engaños digitales. Sin embargo, esa es, por lo general, una obligación de las personas y/o instituciones que crean contenidos (diseñadores digitales, medios de comunicación, partidos, gobiernos, etcétera) y de las empresas propietarias de sistemas de inteligencia artificial generativa (como OpenAI, que maneja el ChatGPT, o Anthropic, que es creadora de la aplicación Claude).

La iniciativa de Sheinbaum, en cambio, asignaba la responsabilidad de colocar etiquetas a tales contenidos a *las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales*. De esa manera, si un partido político diseñaba un *spot* de campaña en el que incluyera una imagen alterada con IA, tal modificación tenía que ser reconocida por la estación televisora o radiodifusora a donde ese contenido fuese enviado para su transmisión, o por plataformas como Facebook y X. A partir de ello, tales empresas habrían tenido que resolver si lo difunden. Esa obligación planteaba problemas jurídicos, políticos y técnicos.

III. Empresas de medios, poder y obligaciones

En radio y televisión, en México, la propaganda de las campañas políticas se difunde en tiempos del Estado que, para esos efectos, son administrados por el Instituto Nacional Electoral (INE). El INE elabora pautas para la transmisión de cada mensaje y envía los archivos con tales contenidos a cada emisora de radio y televisión, en todo el país. La obligación de esas empresas e instituciones para transmitir los *spots* de partidos y autoridades electorales es indeclinable. Sin embargo, la propuesta de Sheinbaum les daba a los empresarios de la radiodifusión la oportunidad de evitar la transmisión de algunos de esos *spots* con el pretexto de que habrían sido modificados con IA.

Esas empresas y las plataformas digitales, añadía la iniciativa, *serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado.* De esa manera les imponía un deber que era imposible cumplir cabalmente, pero, al mismo tiempo, les confería un poder de supervisión inusitado.

Las campañas políticas habrían estado en riesgo de quedar subordinadas a decisiones discrecionales de las televisoras y radiodifusoras. El régimen de comunicación política establecido en la reforma constitucional de 2007, en materia electoral, se originó en el reclamo a las cadenas de televisión y radio que llegaban a vetar mensajes de los partidos aunque hubieran sido contratados como propaganda pagada e, inclusive, establecían tarifas diferenciadas. Debido a esas prácticas, aquella reforma constitucional prohibió la contratación de propaganda electoral en radio y televisión, y asignó a partidos y candidatos, para sus mensajes, la mayor parte de los espacios a los que tiene derecho el Estado en cada emisora.

Si los concesionarios de radio y televisión, o las plataformas digitales, decidieran qué contenidos electorales difunden, la ley tendría que establecer criterios para esas determinaciones, pero ninguna norma sería suficientemente clara, ni satisfactoria. Tendría que precisarse qué tipo de alteraciones en una imagen o un sonido son permisibles. Las tecnologías digitales son utilizadas, en la confección y el procesamiento de contenidos, con propósitos muy variados. El rostro de un candidato puede ser retocado con programas de IA para disimular sus arrugas, o mostrarlo con una sonrisa más enfática. Por otro lado, la exhibición de un candidato rival para denunciar que ha incurrido en un hecho de corrupción, si se le muestra a partir de algún recurso de IA, sería considerado impublicable aunque en ese mensaje se dijera la verdad.

La propuesta implicaba, por otra parte, problemas de jurisdicción del Estado. A las empresas e instituciones que manejan estaciones de radiodifusión, el Estado mexicano las puede obligar cuando está en juego el interés público, porque son beneficiarias de concesiones para utilizar el espectro radioeléctrico. Pero Meta, la firma que maneja Facebook e Instagram, o xAI encargada de X, que radican en el extranjero, no siempre estarán dispuestas a cumplir exigencias de autoridades y leyes mexicanas. De hecho tales consorcios, sin necesariamente tomar en cuenta las disposiciones legales de cada país, supervisan de acuerdo con sus propias reglas los contenidos que los usuarios colocan en sus redes digitales y cuando así les parece a los responsables de tal escrutinio, o a los algoritmos en los que delegan esas revisiones, retiran mensajes que, según ellos, transgreden sus reglas.

IV. Difícil detectar engaños

La propuesta para regular el empleo engañoso de IA padece, además, una insuperable dificultad técnica. La IA generativa elabora contenidos cada vez más refinados. Los *deepfakes*, como se conoce a videos, imágenes o audios tan verosímiles que son tomados cual si fuesen reales, no son fáciles de detectar. Las personas, sobre todo cuando carecen de contexto crítico, pueden creer sin reservas que son auténticos. Inclusive, no pocos informadores profesionales llegan a confundirse con ellos. El falso video del presidente Zelenski, mencionado al inicio de este texto, desorientó durante varias horas a periodistas y verificadores y hubo medios que lo difundieron advirtiendo, sin estar seguros, que podría ser apócrifo. La misma IA, cuando se emplea para detectar engaños, puede ofrecer amplios márgenes de error, como se manifestó en el mismo caso. Por eso pretender que quienes difunden contenidos, ya sea en radiodifusión o en redes digitales, tengan la obligación de identificar si son falsos es un despropósito en la fallida iniciativa de la presidenta Sheinbaum.

La inquietud que recoge esa iniciativa acerca de los usos indeseables de la IA en la propaganda política es

adecuada, pero fue diseñada desde un enfoque autoritario y, como está formulada sin conocimiento de cómo funciona y qué capacidades tiene la IA, esa propuesta desembocó en soluciones inviables. La etiquetación para advertir que una imagen o video han sido elaborados con IA es una medida útil, pero limitada porque debe hacerse desde la elaboración del contenido y depende de que sus creadores cumplan con esa exigencia.

La Unión Europea, en su ambiciosa legislación para la IA que comienza a ser obligatoria en agosto de 2026, requiere que los responsables de sistemas de IA que generen o manipulen contenidos los etiqueten, pero sólo en casos de "ultrasuplantación". Con ese término se denomina a "un contenido de imagen, audio o vídeo generado o manipulado por una IA que se asemeja a personas, objetos, lugares, entidades o sucesos reales y que puede inducir a una persona a pensar erróneamente que son auténticos o verídicos" (Parlamento Europeo, 2024, pp. 50 y 82).

A la inteligencia artificial es preciso entenderla y no satanizarla; aprovecharla y reconocer que se trata de una tecnología del siglo 21 sin pretender encajonarla con recursos del siglo anterior. Los riesgos que implica son muchos y entre ellos se encuentra la posibilidad de magnificarla, creyéndola irremediablemente inasible. Los excesos que se cometen con imágenes y audios generados con IA pueden ser sancionados, sobre todo si con ellos se difama a alguien, pero por lo general es imposible evitar que circulen. Para aquilatar los inagotables contenidos a los que estamos expuestos constantemente, es preciso que haya medidas de alfabetización digital y en materia de IA, tanto entre todos los ciudadanos como, especialmente, entre quienes manejan sistemas y aplicaciones de inteligencia artificial.

Sólo en tanto los ciudadanos sean más reflexivos y críticos podría aspirarse a construir un contexto en donde las mentiras, por muy esmerada que sea su fabricación, sean reconocidas como tales. Pero es difícil anhelar una ciudadanía crítica en un entorno público como el que padecemos ahora, saturado de polarización, acaparado por la preponderancia de imágenes por encima de razones y con tan abundantes simplezas que por lo general desplazan a los argumentos.

Los riesgos de regular la IA en procesos electorales

Marco A. Zavala Arredondo[1]

La iniciativa presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum, en marzo de 2026, con la cual se pretendió modificar diversas disposiciones constitucionales en materia electoral, contempló un precepto específico en torno a la inteligencia artificial (IA), uniéndose así al elenco de decenas de iniciativas que se han presentado ante las cámaras del Congreso de la Unión con el propósito de regular de algún modo.[2]

Lo primero que llamó la atención en la propuesta de la presidenta es que considera necesario que fuera en sede constitucional en donde deba normarse *una manifestación específica* de la IA, opinión que, por decir lo menos, es cuestionable, dado que la Constitución debe destinarse a las decisiones fundamentales que establezcan los órganos primarios del Estado, las relaciones entre ellos y las que se fijen con la población, así como las garantías y controles suficientes para asegurar el ejercicio pacífico de los derechos y libertades básicas.

La IA continúa siendo una cuestión compleja que carece siquiera de una definición consensuada (Hernández Ramos, 2025, p. 29),[3] además de ser un fenómeno tecnológico que está cambiando y desarrollándose de manera acelerada, por lo que siempre existe el riesgo de que una manifestación normativa de la misma quede desfasada rápidamente. Por ende, ya sea por la naturaleza de las disposiciones constitucionales, o por la necesidad de responder con la mayor celeridad posible ante los cambios continuos que se experimentan, las concesiones normativas deben reservarse a instrumentos legales y, a partir de ellos, reglamentarios.

La iniciativa proponía, en lo que importa, adicionar un nuevo párrafo segundo al apartado C de la base III del artículo 41 constitucional, recorriendo el actual como párrafo tercero. Por un lado, se proponía imponer un deber a los "emisores" de identificar "todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología", mediante etiquetas en los términos que estableciera la ley. Por otro, se consideraba a las concesionarias de radio o televisión, así como a las plataformas de servicios, como responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. Finalmente, se contemplaba una cláusula de remisión legislativa a fin de que se establecieran las "responsabilidades, medidas y sanciones aplicables".

Dado que la iniciativa fue acompañada de una exposición de motivos centrada en la expresión de epítetos acerca del movimiento que, se asegura, encabeza el gobierno en turno, se carecía de argumentos que justificaran y, sobre todo, explicaran qué peligros se pretendían evitar o qué estado de cosas se deseaba alcanzar. Por ello, lo único que podemos deducir son las conexiones de las disposiciones propuestas con aquellas que se encuentran vigentes en el apartado constitucional en cuestión.

En función de ello, si bien los deberes establecidos, por un lado, para los emisores como, por otro, a las concesionarias de radio y televisión, así como a las plataformas digitales, se encontraban relacionados con "todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología", parece razonable entender que con semejante expresión se aludía, en realidad, a la propaganda política o electoral, y quizás a la propaganda gubernamental, porque son el tipo de contenidos o mensajes que se encuentran regulados en el apartado

[1] Abogado experto y docente en materia electoral. Fue magistrado, presidente de Sala y secretario de estudio y cuenta en el TEPJF.

[2] Para noviembre de 2024, un estudio realizado por la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados indicaba la presentación de 36 iniciativas durante la LXV Legislatura (Cámara de Diputados, 2024, p. 77). Para diciembre del año siguiente, un informe de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez reportaba 87 en la misma Legislatura (Instituto Belisario Domínguez, 2025, p. 87).

[3] De ahí que se siga viendo conveniente, en lugar de definirla, apelar al método empleado por Turing, de comparar los resultados de un proceso (Finocchiaro, 2025, p. 13).

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

C de la base III del artículo 41 de la Constitución. Una lectura que tomara en consideración la ubicación de las disposiciones en cuestión, así como las relaciones que se establecerían con las mismas, conduciría a identificar el núcleo duro de los mandatos constitucionales dentro de estos ámbitos específicos, y no tanto, como la literalidad podría indicarlo, con todo contenido imaginable o posible.

Ahora bien, conforme la redacción empleada en la iniciativa, el deber de etiquetado que la propuesta imponía al "emisor" (persona que, en la lógica del documento, debía tratarse de alguien distinto a las concesionarias o plataformas digitales) la rara cualidad de ser, al mismo tiempo, excesivamente incluyente en relación con los mensajes modificados o alterados objeto de la obligación, como también subinclusivo o poco inclusivo respecto del tipo de manipulación realizada con la IA.

Efectivamente, la propuesta exigía la identificación mediante etiquetado de toda modificación o alteración realizada con IA, sin distinción alguna. Por tanto, existía la obligación de etiquetar en aquellos casos en los cuales hubiera una ultrasuplantación o *deepfake*, que indudablemente son los casos que más preocupan actualmente, como más adelante se abunda. Empero, dada la amplitud del supuesto, también se comprendía aquellos casos en los cuales la utilización de la tecnología se limitase a la edición estándar de audio o video, como cuando se eliminan las imperfecciones en el rostro de una persona, se corrige la iluminación o se aumenta la resolución de la imagen. En el Derecho comparado se encuentran casos en los que la obligación de etiquetado excluye aquellos supuestos en los cuales no existe el peligro de que se afecte la percepción de la realidad o el mensaje político.[4] Es razonable que se analice la conveniencia de delimitar adecuadamente el conjunto de supuestos de hecho que requieren ser regulados, para no generar conflictividad ni trámites innecesarios.

Por el contrario, como el deber de identificar mensajes se encontraba condicionado a que hubieren sido objeto de manipulación o alteración, se dejaba fuera a un conjunto relevantísimo, constituido por aquellos casos en los cuales el mensaje o contenido es generado íntegramente mediante inteligencia artificial (López Ayllón, 2026).

Ciertamente, sería posible una conclusión distinta, atendiendo a cómo funcionan los modelos de IA que generan nuevo conocimiento a partir de los medios convencionales o de información existente, mediante su aumento (*augmentation*) y el empleo de algoritmos que predicen las apariencias más probables de imágenes o muestras previas. Por ejemplo, en 2019 investigadores de NVIDIA lanzaron un sitio que presentaba retratos superrealistas de personas que no existían, pero que no era posible distinguirlos de imágenes que retrataran personas de carne y hueso, a través del empleo de lo que se conoce como "redes generativas adversariales" (Sinnreich y Gilbert, 2024, p. 39). Lo que significa que incluso los contenidos generados integralmente mediante IA suponen, de algún modo, la alteración o modificación de datos o información real previamente existente. Con todo, es altamente improbable que sobre este entendimiento técnico se hubiera construido la redacción de la disposición propuesta, máxime si se considera que en las legislaciones de otros países normalmente se distingue, de manera explícita, la generación de la alteración o modificación (sustancial).

Al margen de lo expuesto, lo verdaderamente deficitario de la propuesta de regulación en materia de IA en la iniciativa de modificaciones constitucionales en materia electoral es la ausencia de una visión comprensiva del fenómeno en el cual se encuentra inserta dentro del debate político.

Como mencionamos, la propuesta se centró en la alteración o modificación de "contenidos", esto es, de imágenes o audios, por lo que parece claro que la preocupación del gobierno federal es la circulación de mensajes que distorsionen la contienda con información falsa o, al menos, inexacta, que alimenten narrativas a favor o en contra de partidos políticos o candidaturas. En el centro de este fenómeno se encuentran los *deepfakes*, que, para algunos, son una especie de "robo de identidad", en la medida en que con la utilización de herramientas de IA se crean

[4] Véase el artículo 50, apartados 2 y 4, del Reglamento (UE) 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial, así como el artículo 9º-B, §2º de la resolución número 23.732, de 23 de febrero de 2024, del Tribunal Superior Electoral de Brasil.

falsas representaciones de las personas, en ocasiones celebridades famosas o figuras políticas, pero igualmente de gente común y corriente (Swan, 2024, p. 199). El origen de la acepción varía según la fuente que se consulte. Para unos, proviene de la combinación de las expresiones inglesas *deep learning* (aprendizaje profundo) —que es un método de aprendizaje automático/automatizado que utiliza redes neuronales artificiales— y *fake*, falso (Block, 2023, p. 5). En cambio, para otros el vocablo se remonta a 2017, cuando un usuario anónimo con el identificador "Deepfakes" lanzó por primera vez un programa informático, de código abierto, en la plataforma Reddit. El software permitía a los usuarios asignar libre y fácilmente cualquier foto de una cara a un videoclip del cuerpo de otra persona (Sinnreich y Gilbert, 2024, p. 39).

La dificultad de su regulación radica en que, en sí mismos, los *deepfakes* no son ilegales. Como cualquier herramienta o instrumento, su licitud se encuentra en el empleo que recibe. Así, los *deepfakes* pueden ser usados con el fin de detectar, prevenir e investigar o enjuiciar delitos; ser utilizados en el campo de la investigación y los tratamientos médicos, y, en no pocas ocasiones, ser el instrumento a través del cual se ejercen las libertades de expresión y de creación artística (Jiménez-Castellanos, 2025, p. 155). En los últimos años, los *deepfakes* se han empleado igualmente como importantes instrumentos de propaganda, extremo que ha llevado a analistas tecnológicos y políticos a enfatizar que el aumento de este fenómeno conlleva un peligro mayor, a saber, ya no que la ciudadanía los asuma como ciertos, sino que debe ahora preguntarse si los videos verdaderos no son falsos (Sinnreich y Gilbert, 2024, p. 127).

Es, precisamente, el entorno en el que operan los *deepfakes* lo que hace necesario que cualquiera que sea la estrategia que se instrumente a fin de evitar sus efectos nocivos en el debate público, particularmente durante los comicios, no los considere en su individualidad, sino como parte de un fenómeno más amplio, fomentado por un entorno social en el que prevalece el "sentismo", que no es otra cosa que la ampliación del "campo semántico de la palabra sentimiento en detrimento de otras palabras como el pensamiento o idea, más precisas y con más posibilidades cognitivas" (Cembranos, 2026, p. 11). Una cultura política caracterizada por las emociones y desvinculada de los hechos ha conducido a que se privilegie la transmisión de relatos no necesariamente sustentados en hechos o de forma objetiva. Es el campo de la desinformación, que echa mano de distintas técnicas: la distorsión de informaciones reales, su presentación de forma sesgada, la suplantación de fuentes de información, la manipulación de imágenes y/o sonidos (los *deepfakes*), empleo descontextualizado de datos, las teorías conspirativas, entre otras (Sánchez Muñoz, 2020, p. 28).[5]

En segundo término, cualquier modelo que se adopte para afrontar el empleo de la IA debe ser respetuoso de la libertad de expresión y del Estado de Derecho. Ello implica, de un lado, que las restricciones que se impongan a los emisores o distribuidores de contenidos generados o modificados mediante IA no inhiban indebidamente el discurso público ni constituya censura. De otro, que la valoración de si ciertos mensajes deben o no ser suspendidos parece más una tarea de los tribunales, que de las concesionarias o plataformas digitales.

En suma, la iniciativa de la presidenta Sheinbaum revela tanto la urgencia de regular el empleo de la IA en los procesos electorales como los riesgos de hacerlo de manera apresurada, fragmentaria y en sede constitucional. Una regulación eficaz en esta materia requiere una visión comprensiva que contemple no sólo la alteración de contenidos, sino también su generación íntegra mediante IA, y que enmarque ambos fenómenos dentro del problema más amplio de la desinformación.

[5] La relevancia de la IA también se extiende al empleo que se hace de la tecnología para maximizar los efectos de las campañas de convencimiento con la explotación de la ingente cantidad de datos (Big Data), que se obtiene del entorno digital en el que ahora nos desenvolvemos. La microsegmentación de la publicidad, como ocurrió con el Brexit y el caso Cambridge Analytica, forma parte de las estrategias electorales de partidos y candidaturas (véase Presno Linera, 2022, p. 70).

Regulación de la inteligencia artificial en propaganda electoral, implicaciones desde la propiedad intelectual

Ana Georgina Alba Betancourt[1]

I. Introducción

La propuesta de llevar al plano constitucional una regulación del uso de inteligencia artificial (IA) en campañas electorales ha encendido un debate jurídico que no termina con el rechazo o modificación de la iniciativa. Independientemente del destino de esta reforma en el Congreso, nos ha puesto frente a una pregunta ineludible en nuestros tiempos y que afecta a toda la ciudadanía: ¿qué implicaciones tiene que el Estado vigile y exija un etiquetado a contenidos que han sido "tocados" por la IA? Aunque la operatividad real de la regulación secundaria pueda definir de mejor manera los detalles, el planteamiento inicial nos obliga a analizar cómo dar cabida a la transparencia e integridad informativa sin vulnerar otros derechos establecidos.

La sola posibilidad de normar contenidos modificados o alterados con IA exige examinar los efectos más allá del ámbito electoral. Desde tal premisa, esta opinión explora algunos de los impactos que una regulación de esta naturaleza podría producir si se revisa desde cuestiones que ya están siendo debatidas en la propiedad intelectual.

La iniciativa se formuló con el objetivo de contar con mayor integridad informativa, pues obligaba a que el contenido "modificado o alterado" mediante inteligencia artificial u otra tecnología fuese etiquetado por el emisor. En el dictamen se justificaba esta medida por el riesgo de *deepfakes* y de manipulación informativa en campañas. Además, la iniciativa proponía que la difusión estuviera sometida al respectivo etiquetado, quedando sujeta a deberes de vigilancia por parte de concesionarios y plataformas digitales, esto es, los intermediarios. Así, las obligaciones tanto de los emisores de etiquetar, como de intermediarios el de vigilar, abren preguntas que ya se han estado discutiendo desde la perspectiva de la propiedad intelectual (PI): ¿cómo se va a distinguir entre una creación original y su transformación tecnológica? ¿Qué sucederá con el uso no autorizado de la imagen? ¿Cómo absorberán los intermediarios la carga de la verificación de contenidos? ¿Cómo evitar que se eliminen contenidos válidos? y ¿subsistirá el peligro de apropiación cultural? En esta opinión ofrecemos una respuesta a cada una de las anteriores preguntas.

II. ¿Cómo se va a distinguir entre creaciones originales y su transformación tecnológica?

En el curso de las campañas electorales se produce material que potencialmente podría estar protegido por derechos de autor, en tanto se trate de una obra (audiovisual, por ejemplo en el caso de videos) y sea original. Hay que recordar que basta que la obra se fije en un soporte material para que exista la protección del derecho de autor, es decir, no es necesario registrarla en la autoridad administrativa para que el derecho de autor pueda ser reconocible (artículo 5, Ley Federal del Derecho de Autor [LFDA]).

La propuesta de reforma usa expresiones muy abiertas, naturalmente, dejando lo específico a la ley regulatoria. Lo primero sería determinar cuál será el nivel de intervención sobre contenido "modificado o alterado" con IA para que este tenga que ser etiquetado. Desde la perspectiva de la PI, la ley secundaria tendrá que dibujar criterios que aún no han sido regulados desde la normativa de obras creativas, pero que será necesario para poder entender cuáles contenidos van a tener que ser etiquetados. Se tendrá que diferenciar entre los siguientes tipos de obras: (i) aquellas que sean obras hechas completamente por humanos; (ii) aquellas que usen de apoyo "instrumental" a la IA; (iii) obras que sean de creación híbrida, con una intervención humana sustantiva; (iv) contenido creado mayoritariamente con IA, y (v) obras que hayan contado con postproducción automatizada. Se tendrá que distinguir hasta qué grado en este tipo de contenido se puede

[1] Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0003-3420-1380.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

considerar que ha sido "modificado o alterado" con IA y, por tanto, se tenga que etiquetar.

En el marco de los derechos de autor, el debate actual no gira sólo en torno al uso de la IA en la creación de obras, sino en torno a la naturaleza de la intervención. Es decir, no se puede medir con la misma vara un uso instrumental o híbrido —como limpiar un audio para que sea más nítido, eliminar el fondo de un video o una foto, estabilizar una imagen, generar subtítulos, hacer más estética la apariencia de una persona— que el generar por completo un video a partir de una simple fotografía. Por ello, el planteamiento sobre el etiquetado de contenidos no debería limitarse a si la obra fue modificada o alterada con IA, pues la intervención podría haber sido mínima. Una regulación secundaria efectiva debe definir reglas claras sobre qué nivel de intervención es realmente relevante y merece una etiqueta. Si se cae en el extremo de etiquetar absolutamente todo lo "tocado" por IA, se corre el riesgo de saturar a la audiencia votante y provocar un escepticismo generalizado. Esto los llevaría a desacreditar cualquier contenido de campaña, perdiendo la capacidad de distinguir entre el uso de la IA como simple herramienta de apoyo y la generación de una realidad que no existe.

Es importante señalar que hasta este momento la LFDA no hace la distinción entre los diferentes tipos de intervención con IA, para considerar que todavía hay autoría humana. La SCJN únicamente se ha pronunciado en contra de reconocer derechos de autor de obras generadas íntegramente por IA en las que no ha habido intervención humana. Sin embargo, prevalece en una zona gris el determinar si se reconocerá autoría a las obras híbridas o intervenidas por IA, algo que sí se ha estudiado en Cortes de otras latitudes.

Debemos tener claro que la transparencia tecnológica en materia electoral, entendida como el simple hecho de avisar que se usó IA, no resuelve la pregunta de fondo sobre si la creación puede ser considerada original (dependiendo del grado de intervención tecnológica). Considero que la legislación secundaría debe caminar de la mano con una reforma de la LFDA, pues de lo contrario se corre el riesgo de que desde el ámbito electoral se esté creando una categoría uniforme respecto del uso de la IA en las obras, pues desdibujaría fronteras legales que aún no han sido suficientemente debatidas desde la perspectiva de derecho de autor. El reto legislativo será definir qué grado de aportación tecnológica será permitida y cuándo se deberá etiquetar. La distinción es crítica, pues hoy la IA permite que la optimización de contenidos (para lograr mayor nitidez o calidad visual) sea drásticamente más barata que el uso de equipos de producción tradicionales. El autorizar su uso equivaldría a democratizar el acceso a una alta calidad técnica del contenido de propaganda a un bajo costo. Por lo anterior, la ley no debería penalizar cualquier uso de la herramienta, sino distinguir entre las mejorías técnicas y aquellas apropiaciones que sí requieran el etiquetado para cumplir con la transparencia informativa.

III. ¿Qué sucederá con el uso no autorizado de la imagen?

En el curso de las campañas electorales, las personas candidatas dan consentimiento para que su imagen se use en materiales de difusión, pero esto no significa que se extienda ese consentimiento para usos sintéticos posteriores. Esto podría suceder con: clonación de voz, recreación sintética del rostro, animación artificial de gestos, doblaje apócrifo y los tan temidos *deepfakes*.

Podríamos decir que el derecho de imagen entra en una "zona de sacrificio" cuando se trata de figuras públicas. La SCJN ha establecido que quienes aspiran a un cargo de elección popular tienen un margen de protección más reducido que un ciudadano privado, permitiendo incluso la difusión de su imagen sin consentimiento siempre que la información sea relevante para la vida comunitaria (Amparo Directo 24/2016). De igual forma, el artículo 87 de la LFDA exceptúa el tener que solicitar el consentimiento de la persona retratada cuando la foto se toma en lugares públicos con fines informativos y, desde luego, muchas de las actividades de las personas candidatas entran en este supuesto.

No obstante, el derecho a la imagen no desaparece por completo, pues se tendrá que solicitar la autorización de la persona candidata cuando se use de forma ajena a la labor informativa. Por ejemplo, se tendrá que pedir autorización para usar la imagen en el contexto de la venta de un producto o servicio. Así pues, la ley secundaría tendría que distinguir entre los usos autorizados de imagen en material de campaña; el reúso de las imágenes,

la manipulación con IA de material auténtico, o bien la generación de voz o imágenes de forma sintética.

Aquí el desafío regulatorio radica en la operatividad, si bien lo ideal sería exigir que todo contenido informativo en donde se use la imagen y/o la voz de una persona candidata cuente con una etiqueta de responsabilidad de la persona (idealmente periodista) que la creó, la rapidez de divulgación en redes hace que esto sea inalcanzable. Al menos aquí la obligatoriedad debería de estar en que el contenido de carácter informativo que conlleve uso de IA sí debería de ser etiquetado (a diferencia del creado para campañas). Cuando se trate, pues, de la transformación tecnológica de la imagen, la persona titular conserva su derecho a decidir cómo proyectar su figura. En conclusión, cuando se trate de material informativo, la audiencia debe poder saber si es un registro orgánico o una versión modificada.

IV. ¿Cómo absorberán los intermediarios la carga de verificación del contenido? Y ¿cómo mitigar que eliminen contenidos válidos?

La reforma coloca a concesionarios y plataformas digitales como los nuevos vigilantes electorales y árbitros de las creaciones sintéticas, al obligarlos a identificar y restringir la difusión de contenido no etiquetado. Este es un esquema muy similar al del mecanismo de ejecución de derechos de autor conocido como "Aviso y Retirada" (*notice and takedown*). Sin embargo, a diferencia de lo que refiere el artículo 114 Octies de la LFDA, en esta reforma se pretende trasladar la responsabilidad a las plataformas, basándose únicamente en la sospecha de alteración tecnológica de los contenidos publicados por usuarios.

Cuando la vigilancia de contenidos recae en las plataformas, el incentivo natural será retirarlo de forma preventiva y masiva para evitar multas. Desde la propiedad intelectual ya se ha visto este fenómeno y las plataformas terminan bloqueando material que en realidad representa un uso legítimo de las obras originales. Por ejemplo, si se trata de reproducción de acontecimientos de actualidad, conforme al 148 de la LFDA, o si se está haciendo cualquier otro uso considerado como un límite al derecho de autor.

La ley secundaria deberá prever reglas claras para la toma de decisiones rápida de las plataformas, con el objetivo de que no terminen eliminando contenido que sea legítimo. Además, vista la experiencia que se ha tenido con el mecanismo de aviso y retirada, se sugiere abrir un canal de impugnación y rectificación que sea rápido, para que los creadores puedan defender su obra. Se sugiere también hacer un mecanismo sencillo de diferenciación entre incumplimientos graves (los que prueben ser *deepfakes*) y aquellos que sean de mera formalidad (que hayan omitido el etiquetado). Esto es, no debe de construirse un régimen de cumplimiento para los intermediarios que se base sólo en sospechas de que el contenido usó IA o una herramienta tecnológica, y que con ello se haga el retiro, pues aunque se esté en cumplimiento del mandato electoral, se corre el riesgo de violentar derechos de autor e incluso la libertad de expresión.

Delegar por completo la responsabilidad en los intermediarios los convierte en árbitros privados de los contenidos. El riesgo no es solamente la censura incorrecta, sino que se está dejando en manos de privados y concesionarios el determinar sobre la legalidad de contenidos políticos por meramente haber hecho uso de la tecnología. El análisis sustantivo debería de corresponder a una autoridad y no a un código de programación. El problema radica en que si los particulares deciden eliminar toda la propaganda de determinados candidatos o partidos por suponer una modificación con IA, se podría afectar la equidad en la contienda.

V. ¿Subsistirá el peligro de apropiación cultural de pueblos indígenas y afromexicanos?

La reforma promueve la postulación de candidaturas a favor de pueblos indígenas y afromexicanos. Sin embargo, deberá cuidarse que la mayor visibilidad política de las comunidades no se convierta en un incentivo para la extracción simbólica de sus expresiones culturales. En el márketing político existe el riesgo de que la IA se utilice para generar imágenes que representen bordados, iconografía y sonidos como música, lenguas, con el único fin de conferir legitimidad a una candidatura. Pero esto puede carecer de un vínculo real con la comunidad.

La protección de los conocimientos tradicionales también es un debate conocido en el mundo de la PI que conlleva problemas profundos que siguen sin encontrar una solución definitiva en el derecho positivo. Desde la perspectiva de la propiedad intelectual (PI), se han estudiado muchos casos en diferentes latitudes de lamentables apropiaciones indebidas de todo tipo de expresiones culturales, y muchas de ellas no han podido ser defendidas por los Estados y comunidades. En la propuesta de reforma electoral no se habla sólo de un uso cultural en abstracto, sino incluso de posible generación de propaganda sintética, en donde se corre el riesgo de que se exploten elementos identitarios sin el consentimiento previo, libre e informado que marca la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas y comunidades indígenas y afromexicanas. Si la IA puede replicar un patrón textil, escenografía comunitaria, o música y lenguas para un *spot* de campaña, pero esto se hace sin las formas debidas, estaremos ante una apropiación cultural hecha con tecnología.

De ahí que la legislación secundaria enfrenta un reto inédito: debe evitar que la obligación constitucional de inclusión sea interpretada como una puerta abierta a la explotación instrumental, aunque sea por la vía tecnológica. Es imperativo que la nueva normativa dialogue con categorías jurídicas ya consolidadas —como la autorización para el uso de bienes colectivos— a fin de construir criterios de responsabilidad claros. La ley no sólo debe vigilar el etiquetado de uso o no de la IA, sino garantizar que la tecnología no sea una herramienta para la apropiación de expresiones que pertenecen a la memoria y al patrimonio de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

VI. Conclusión

Regular el uso de la IA en campañas no supone únicamente atender un problema de transparencia política, también implica intervenir en la creación, transformación y circulación de activos intangibles (contenido) que podrían estar protegidos por derechos de autor. Por ello, de darse la reforma en este sentido, la legislación secundaria podrá aprender del camino recorrido desde el derecho de autor en cuanto a obras creadas con ayuda de la IA, en el que convivirán problemas de autorización y autoría; deberá de tutelar el derecho de imagen, en el que se incluye la voz; deberá cuidar que no se quede todo el poder de decisión de los contenidos a las plataformas y que se evite la apropiación indebida.

Claroscuros y puntos ciegos de la fiscalización

Camilo Saavedra Herrera[1]

I. Introducción

La regulación de la influencia de los recursos económicos en las elecciones ha sido uno de los aspectos centrales de las reformas electorales de las últimas tres décadas. Estos cambios, como es bien sabido, fueron impulsados por prácticas perniciosas de actores y organizaciones políticas influyentes del momento: el "pase de charola" en favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1993 (Becerra et al., 2000); el financiamiento ilícito del PRI y del Partido Acción Nacional (PAN), identificado en los casos Pemexgate y Amigos de Fox (Córdova Vianello y Murayama Rendón, 2006); las campañas del Ejecutivo federal y de diversos empresarios en la elección de 2006 (Córdova Vianello, 2008); y el ostentoso costo de la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto en 2012 (Gilas, 2016), por mencionar algunos de los casos mejor documentados.

El resultado de este proceso fue la conformación —a nivel constitucional y legal— de un modelo que combina un generoso esquema de financiamiento público (directo y en especie), límites a los ingresos de fuentes privadas, topes de gasto y amplias facultades de fiscalización para la autoridad electoral (Saavedra Herrera, 2019). Aunque en el papel el modelo mexicano es más rígido que el de otros países, sus resultados no han cumplido la expectativa de propiciar comicios plenamente equitativos y ajenos a la influencia de recursos públicos y privados, incluidos aquellos de origen ilícito. El escenario político de mayor concentración de poder que se gestó tras la elección de 2018 tampoco parece haber contribuido a mejorar esta situación, pese a la centralidad de la honestidad, la austeridad y el combate a la corrupción en el discurso de la coalición encabezada por Morena.

De hecho, las prácticas negativas han persistido a lo largo de todo el espectro político. Así lo indican las irregularidades detectadas en el caso del Fideicomiso "Por los demás" y la cancelación de registros de algunos aspirantes de Morena a gubernaturas en 2021 por no entregar informes de gastos de precampaña. También lo evidencian las denuncias presentadas en Nuevo León contra candidatos de Movimiento Ciudadano; en la Ciudad de México, respecto de la operación del llamado "cártel inmobiliario" en alcaldías gobernadas por el PAN en décadas recientes; así como el impacto limitado de la fiscalización en las elecciones judiciales de 2025, incluido el uso de "acordeones".

La iniciativa de reforma constitucional que la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo presentó en marzo de 2026 volvió a conferir un lugar central al uso y control de los recursos económicos. Algunos de sus planteamientos destacan por su conexión con propuestas incluidas por el expresidente Andrés Manuel López Obrador en las tres reformas electorales que promovió sin éxito durante su sexenio. No obstante, la iniciativa de Sheinbaum también contenía elementos originales, con potencial para fortalecer las bases jurídicas con las que el Instituto Nacional Electoral (INE) ejerce sus funciones de fiscalización. Sin embargo, como se expondrá a continuación, la iniciativa prestaba escasa atención a la experiencia acumulada durante más de 10 años de centralización de la fiscalización electoral en el INE, una autoridad encargada de aplicar reglas heterogéneas e inconexas, cuyas capacidades operativas no han crecido en la misma proporción que sus atribuciones constitucionales y legales.

II. Del Plan A al Plan D

El expresidente López Obrador presentó su primera propuesta de reforma electoral en abril de 2022, después de la elección intermedia del año anterior, en la que su coalición consiguió la mayoría en el Congreso, pero no los escaños suficientes para alcanzar la mayoría calificada de dos tercios que —además de la ratificación de 17 de

[1] Investigador Titular "A" de Tiempo Completo en el IIJ-UNAM. Director del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel 1.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

las 32 legislaturas locales— se requiere en cada una de las cámaras para aprobar reformas constitucionales. Esta reforma, que, entre otras cuestiones, planteaba la transformación del INE en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, con integrantes electos por voto popular, fue rechazada meses después en el contexto de la "moratoria constitucional" suscrita por los partidos de oposición, quienes se comprometieron a no aprobar reformas constitucionales propuestas por la coalición gobernante.

Inmediatamente después del rechazo, López Obrador envió una segunda iniciativa —el Plan B— para transformar, ahora a través de la legislación secundaria, la estructura y atribuciones del INE, su relación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y las competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al tratarse de cambios legislativos —y no constitucionales—, la coalición de Morena con los partidos del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM) logró su aprobación. No obstante, la reforma no entró en vigor porque, entre mayo y junio de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó las nuevas disposiciones al resolver múltiples impugnaciones presentadas mediante diversos medios de control constitucional, al considerar que su aprobación derivó de violaciones graves al proceso legislativo.

Posteriormente, en febrero de 2024, ya en el contexto del proceso electoral de 2023-2024, el presidente López Obrador hizo público un conjunto de 20 iniciativas —18 de reforma constitucional y dos a leyes secundarias— e invitó a la población a votar masivamente para alcanzar la mayoría calificada necesaria para su aprobación. Aunque el electorado votó mayoritariamente por las candidaturas postuladas por Morena y sus aliados, estos no obtuvieron inicialmente los dos tercios de la representación en ambas cámaras del Congreso. Esta mayoría se consolidó posteriormente como resultado, primero, de decisiones de las autoridades electorales relacionadas con la cláusula de sobrerrepresentación prevista en la Constitución y, después, de la incorporación de legisladores provenientes de la oposición.

La construcción de esta mayoría calificada permitió a la coalición gobernante aprobar 22 decretos de reforma constitucional en los 17 meses transcurridos desde la instalación de la actual legislatura federal, en diciembre de 2024. La gran mayoría de estos decretos tuvo su origen en el llamado Plan C, como las reformas en materia de impartición de justicia, Guardia Nacional y desaparición de diversos órganos constitucionales autónomos, por mencionar algunas. Sin embargo, también existen reformas impulsadas por la actual presidenta, como la relativa a la no reelección y al nepotismo, publicada en abril de 2025 tras diversas objeciones tanto de la oposición como de actores afines a la coalición gobernante.

En agosto de 2025, con la experiencia derivada de este proceso, la presidenta Claudia Sheinbaum integró una comisión —conformada exclusivamente por funcionarios del Poder Ejecutivo— a la que encargó la elaboración de una nueva propuesta de reforma electoral. La comisión realizó audiencias públicas y recibió propuestas de actores políticos, especialistas y ciudadanía. Aunque el resultado de su trabajo debía presentarse a inicios de 2026, la iniciativa tardó en materializarse debido a tensiones al interior de la coalición, particularmente por la oposición del PT y del PVEM a reducir el financiamiento a los partidos y las curules de representación proporcional en ambas cámaras del Congreso.

La iniciativa de la presidenta Sheinbaum se presentó formalmente el 4 de marzo. Como había adelantado en sus conferencias matutinas, abordó los temas que habían generado resistencia entre sus aliados, pero dejó de lado —al menos temporalmente— otros presentes en las propuestas de su antecesor, como la elección de las consejerías del INE por voto popular o la desaparición de los OPLE. Como se señaló previamente, en materia de uso y control del dinero en actividades electorales, la iniciativa destaca tanto por su continuidad con propuestas previas como por la introducción de cambios que eran potencialmente positivos.

Por un lado, entre las similitudes destaca la propuesta de reducir de manera significativa el financiamiento público directo a los partidos políticos para actividades ordinarias y de campaña. A diferencia de los planes A y C, que planteaban reducciones más amplias, la iniciativa proponía disminuir el factor de cálculo del financiamiento ordinario federal de 65% a 48.75% de la Unidad de Medida y Actualización (artículo 41 fracción II). Dado que el financiamiento de campaña y de actividades específicas corresponde, respectivamente, al 50% y 3% del monto ordinario, este ajuste habría implicado también reducciones en dichos rubros. Asimismo, la propuesta habría

tenido efectos en el ámbito subnacional, al plantear que las entidades federativas armonizaran sus normas con disposiciones análogas.

También en sintonía con López Obrador, la iniciativa proponía modificar las normas constitucionales relativas al origen de los recursos públicos y privados. En específico, planteaba prohibir que partidos políticos, candidaturas y aspirantes a candidaturas independientes recibieran o utilizaran recursos provenientes de gobiernos, organismos, personas físicas o morales extranjeras, o de personas residentes en el extranjero; así como recursos de origen ilícito. Asimismo, establecía la obligación de que todas las aportaciones privadas se realizaran a través del sistema financiero nacional, precisando que no podían ser deducibles de impuestos ni efectuarse en efectivo.

Finalmente, la iniciativa proponía incorporar un texto en el artículo 41 cuya redacción parecía orientada a limitar los efectos de las resoluciones del INE en materia de fiscalización, particularmente aquellas vinculadas al registro de candidaturas. Esto remitía al episodio de cancelación de candidaturas en 2021 y a la propuesta contenida en el Plan B para restringir este tipo de decisiones.

Por otro lado, entre los aspectos que podían ser novedosos frente al pasado inmediato, destaca la propuesta de ampliar la coordinación entre el INE y las autoridades de seguridad, procuración de justicia e inteligencia financiera del país. En particular, se planteaba adicionar un párrafo al artículo 41 para establecer mecanismos de intercambio de información relevante para salvaguardar la integridad del proceso electoral.

Esta obligación se complementaba con la incorporación de disposiciones que preveían el reporte cotidiano de operaciones financieras de partidos y candidaturas por parte de instituciones del sistema financiero y de quienes realizan actividades vulnerables, exclusivamente con fines de fiscalización. Asimismo, se establecía que la información recabada tendría carácter confidencial y estaría reservada para los procedimientos legales correspondientes, sin afectar los registros de candidaturas.

La introducción de estas disposiciones podía fortalecer la coordinación entre autoridades de distinta naturaleza, lo cual resultaba especialmente relevante en un contexto marcado por la informalidad y la ilegalidad en amplios sectores de la economía mexicana. Ello implicaba reconocer que la fiscalización electoral no puede abstraerse de estas dinámicas y que requiere consolidar su vínculo histórico con autoridades financieras, así como profundizar su relación con instancias de seguridad y procuración de justicia.

No obstante, la redacción de estas disposiciones presentaba varias áreas de mejora. En primer lugar, no quedaba claro cómo se habría materializado la obligación de las autoridades de seguridad, procuración de justicia e inteligencia financiera de proporcionar información al INE, cuestión que, aunque podía desarrollarse en la legislación secundaria, requería mayor precisión desde el texto constitucional. En segundo lugar, existía ambigüedad respecto de los supuestos específicos en los que las instituciones del sistema financiero y quienes realizan actividades vulnerables debían reportar operaciones. Finalmente, también resultaba impreciso el alcance de la confidencialidad prevista, pues no se distinguía si aplicaba a la totalidad de la información o sólo a ciertos casos, lo cual era particularmente relevante considerando que los partidos políticos son entidades de interés público sujetas a obligaciones de transparencia y acceso a la información.

III. Hacia el Plan E

En los párrafos previos se planteó que la iniciativa de reforma electoral de la presidenta Sheinbaum contenía elementos divergentes: algunos podían contribuir a fortalecer las bases jurídicas sobre las que el INE ejerce sus funciones de fiscalización de prácticamente todas las actividades electorales del país, mientras que otros podían afectarlas negativamente. Más allá de ello, la iniciativa no prestaba suficiente atención a los desafíos más importantes que ha arrojado la experiencia de más de 10 años durante los cuales la fiscalización electoral ha estado centralizada en el INE.

El rechazo del que fue objeto esta iniciativa, debido a que no logró el respaldo del PT y del PVEM, abre la oportunidad de reflexionar sobre los puntos ciegos de las propuestas recientes de reforma electoral en materia de fiscalización. La evidencia acumulada en los últimos 12

años revela que el modelo actual de centralización de la fiscalización en una sola autoridad electoral requiere cambios para mejorar su efectividad y eficiencia.

En el plano de la regulación, es necesario vincular las reglas de financiamiento y fiscalización, de modo que la revisión de ingresos y gastos se realice sobre los recursos que efectivamente reciben los partidos. Asimismo, es indispensable eliminar la heterogeneidad de las reglas relacionadas con el ejercicio de esos recursos, particularmente en lo que respecta a los topes de gasto. Éstos son definidos por autoridades legislativas de distintos niveles —federal y local— y en ausencia de un parámetro común generan desigualdades en los montos que unas y otras candidaturas pueden ejercer.

Finalmente, también es indispensable repensar los plazos de la fiscalización y su relación con las sanciones por rebase de topes. Para hacer posible —al menos en el plano normativo— la aplicación de las nulidades por rebase establecidas en la reforma de 2014, los plazos de fiscalización se redujeron de más de un año a poco más de 40 días. A su vez, la centralización de la fiscalización implicó para el INE un crecimiento exponencial de su carga de trabajo. Todo ello, en conjunto, ha tenido efectos negativos en la eficiencia y eficacia del sistema de fiscalización. Para modificar este escenario es necesario fortalecer, mediante normas y recursos, las capacidades de las autoridades encargadas de ejercer el creciente número de atribuciones que cada reforma electoral les confiere.

Alta vigilancia, baja disuasión

Eduardo Muñiz Trejo[1]

El 4 de marzo de 2026, el Ejecutivo federal remitió a la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral (Presidencia de la República, 2026). Si bien esta iniciativa fue finalmente desechada al no lograr los votos requeridos, su contenido da cuenta de la perspectiva preponderante en el gobierno de la Dra. Claudia Sheinbaum sobre el diseño y la lógica que deberían tener las instituciones electorales.

El presente artículo analiza las modificaciones propuestas al régimen de fiscalización, concentrándose en identificar los efectos que éstas producirían, de haber sido aprobadas, sobre la arquitectura institucional vigente, la capacidad operativa del Instituto Nacional Electoral (INE) y los incentivos de cumplimiento de los actores políticos.

Para ello, el artículo se divide en tres apartados adicionales a esta introducción. Primero, se expone el contenido de la reforma y se contrasta con la legislación vigente, encontrando que la mayoría de las disposiciones que la iniciativa presenta como innovaciones constitucionales en realidad ya operan en las leyes generales y en el Reglamento de Fiscalización vigentes. Posteriormente se reflexiona sobre los efectos institucionales que producirían los cambios sustantivos y se concluye con una reflexión general sobre la propuesta.

I. Contenido de la reforma y su contraste con la legislación vigente

El entramado constitucional en materia de fiscalización es el resultado de reformas sucesivas que lo moldearon desde un modelo rudimentario en 1993 que consistía en informes generales de gastos de campaña, hasta el actual sistema de auditoría concurrente, centralizada y que se realiza en tiempo real (Peschard y Pineda, 2024; Woldenberg et al., 2010).

Casi siempre, las modificaciones respondieron a fallos específicos del sistema. Por ejemplo, los escándalos de Pemexgate y Amigos de Fox propiciaron la Unidad de Fiscalización Autónoma en 2007 (Zavala Arredondo y Zertuche Muñoz, 2018) y el uso de monederos electrónicos de prepago (Monex y Soriana) en la elección de 2012 fortaleció el argumento de centralizar procesos de fiscalización en la reforma de 2014 (Ávila Ortiz, 2021, p. 26).

De manera que el sistema actual de fiscalización se ha construido con base en la experiencia acumulada tras pruebas repetidas con la realidad, lo que le ha permitido alcanzar un alto nivel de detalle estratégico y operativo, por lo menos en lo que respecta a los recursos que circulan dentro del sistema financiero formal.

A partir de la revisión de la propuesta enviada por el Ejecutivo es posible identificar seis cambios específicos en el régimen de fiscalización. Para analizar cada modificación, resulta prudente primero compararlas con la normativa secundaria vigente a fin de diferenciar entre los cambios realmente novedosos y las disposiciones que simplemente se elevan a rango constitucional. Más adelante, en el siguiente apartado, se examinan de manera conjunta los posibles efectos derivados de estas modificaciones.

La primera modificación propuesta era la reducción de la base de cálculo del financiamiento público. Actualmente, el inciso a) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución establece que el monto total se calcula multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). La iniciativa cambiaba el valor por un 48.75%, lo que equivale a una reducción del 25% en el factor multiplicador constitucional. No obstante, mantenía igual la fórmula de distribución establecida en el

[1] Candidato a doctor por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en Ciencia Política por la UNAM. ORCID: 0000-0002-0618-1573. Opiniones a título personal.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

artículo 51 de la LGPP: 30% en partes iguales y 70% proporcional al porcentaje de votos obtenido en la elección anterior de diputados. Aunque este cambio no modificaba en sí mismo la arquitectura de la fiscalización, resultaba relevante porque alteraba directamente la competitividad de los partidos políticos.

La segunda modificación era la prohibición total de aportaciones en efectivo. La reforma establecía que toda contribución privada deberían realizarla personas físicas mexicanas, sin que pudiesen hacerse en efectivo, canalizando los recursos mediante transferencia electrónica, SPEI o instrumentos financieros nominativos. Cabe decir que la legislación vigente ya contempla restricciones similares. Por ejemplo, el artículo 63 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece que los pagos superiores a 90 días de salario mínimo ($28,353.6 pesos en 2026) deben efectuarse mediante cheque o transferencia electrónica, y el artículo 96 del Reglamento de Fiscalización (RF) exige la identificación plena de los aportantes.

La tercera modificación proponía un reporte en "tiempo real" más estricto. A la fecha, el artículo 38 numeral 1 del RF establece que los ingresos, egresos y operaciones financieras de partidos y candidaturas deberán ser reportados dentro de los tres días posteriores a la operación. La reforma comprimía ese plazo a un día, lo cual representaba un desafío operacional y logístico importante, especialmente si se considera que otra de las modificaciones que proponía la reforma es la creación de listas de votación directa para las 200 diputaciones de representación proporcional. Bajo el sistema vigente de listas cerradas, la fiscalización de la representación proporcional se integra en el gasto general del partido; bajo el modelo propuesto, cada candidatura que compitiera por el voto preferente generaría gastos individualizados, lo que aumentaría el universo de candidaturas que deberían fiscalizarse individualmente.

La cuarta propuesta buscaba adicionar al artículo 41 constitucional la obligación de reportar valores, divisas y activos digitales como parte del universo de operaciones fiscalizables. Sin embargo, el RF ya gestiona estos conceptos bajo categorías contables generales. Por ejemplo, el artículo 19 define el flujo de efectivo incluyendo "equivalentes", y el artículo 140 abarca en los gastos financieros los derivados del diferencial en compra y venta de divisas. La novedad residía en la mención constitucional explícita que podía traducirse en una posterior regulación secundaria específica para criptomonedas y billeteras electrónicas.

La penúltima modificación elevaba a rango constitucional la coordinación de entidades de inteligencia financiera y de procuración de justicia con la autoridad electoral. No obstante, el artículo 221 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2025) y el artículo 58 de la LGPP (2025) ya facultan al INE para establecer convenios con la Secretaría de Hacienda, a través de la UIF, para prevenir y detectar el uso de recursos de procedencia ilícita. Los artículos 343 a 348 del RF regulan con detalle los convenios de intercambio de información, de manera que la reforma no abonaba algo sustancialmente novedoso en este apartado.

Finalmente, la iniciativa pretendía que la información recabada por el INE fuese confidencial, reservada para los procedimientos de fiscalización y sin que su alcance abarcara los registros de candidaturas. Es un elemento que no tiene correlato en la legislación secundaria vigente; por el contrario, la LGIPE y la jurisprudencia consolidada del TEPJF han sostenido que el incumplimiento grave de obligaciones de fiscalización (como la omisión de presentar informes de ingresos y gastos) puede derivar en la cancelación del registro.

De forma que el cotejo entre la iniciativa y la legislación vigente revela que sólo dos de los seis cambios que proponía eran sustantivos respecto del marco normativo actual. La mayoría de las propuestas ya operan con variaciones de formulación, pero no de sustancia, en la LGPP, la LGIPE y el Reglamento de Fiscalización. Si bien su posible elevación a rango constitucional tiene valor jurídico en sí mismo, en la práctica no transformaba los instrumentos con los que la autoridad electoral fiscaliza actualmente.

En cambio, la paradoja de la iniciativa es que sus componentes novedosos eran regresivos. Por un lado, la reducción de la fórmula de financiamiento público disminuía el universo de recursos formales disponible para los contendientes. Por otro, la desvinculación entre los resultados de la fiscalización y el registro de candidaturas generaba incentivos perversos al incumplimiento de la norma, tal y como se desarrolla en el siguiente apartado.

II. Análisis de los efectos generales

En última instancia, el sistema de fiscalización opera como un mecanismo de incentivos. Las normas definen qué puede hacer la autoridad (capacidades), qué información puede obtener (vigilancia) y qué ocurre cuando detecta una irregularidad (consecuencias). La eficacia depende del equilibrio entre estos tres componentes: un sistema con alta vigilancia pero bajas consecuencias genera la ilusión de control, sin modificar el comportamiento de los actores; uno con altas consecuencias pero baja capacidad operativa produce reglas inaplicables.

Tal y como estaba escrita, la reforma incrementaba el componente de vigilancia mediante disposiciones como la bancarización total y la inclusión de activos virtuales de forma explícita. Al tiempo que ponía en riesgo las capacidades con elementos como la obligatoriedad del reporte diario de operaciones. También menoscababa las consecuencias, al desaparecer la posibilidad de cancelación de registro en caso de faltas graves en materia de fiscalización.

El cambio del plazo de tres días a uno resultaba particularmente problemático, porque la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) no sólo recibe la información, sino que debe procesarla, cruzarla con bases de datos, verificar en campo y generar expedientes que puedan derivar en procedimientos sancionatorios. En el marco actual de recortes presupuestales y con la propuesta adicional de aumentar el universo de candidaturas sujetas a fiscalización individual (por las listas de votación directa en las diputaciones de representación proporcional), la capacidad operativa real de fiscalización se habría enfrentado a un desafío que la propia reforma no preveía.

Por otra parte, como ya se adelantó, el punto más sensible de la reforma en materia de fiscalización era la eliminación de la cancelación de registro de candidaturas del catálogo de consecuencias. Esta posibilidad, ejercida en casos mediáticos como los de Félix Salgado Macedonio (TEPJF, 2021) y Raúl Morón (TEPJF, 2021), cuyas respectivas candidaturas a gobernador fueron canceladas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por omisión en la entrega de informes de ingresos y gastos de precampaña, funcionaba como una de las sanciones más disuasivas.

Al eliminar constitucionalmente la conexión entre fiscalización y registro, la reforma reducía las consecuencias del incumplimiento a multas económicas que, como se sabe, se pagan con el propio financiamiento público que reciben los partidos. De modo que la reforma alimentaba incentivos para que la falta se asumiera como un costo operativo ordinario, sin consecuencias políticas reales.

El efecto agregado de estas tres modificaciones —más vigilancia, menos capacidad y menos consecuencias— configuraba lo que puede describirse como un modelo de alta visibilidad y baja disuasión. La autoridad habría sabido más sobre el origen formal del dinero, pero con menos herramientas para sancionar con eficacia el incumplimiento. Al tiempo que permanecía con las mismas dificultades para vigilar los recursos ejercidos por fuera del sistema legal.

Desde una lectura política, este diseño beneficiaba estructuralmente a los actores con mayor capacidad: los partidos grandes y las candidaturas con acceso a redes de financiamiento privado (legales o ilícitas). Estas fuerzas pueden internalizar las multas como un costo operativo ordinario, sin que les afecte su competitividad real.

En contraste, los partidos pequeños, las candidaturas independientes y las emanadas de acciones afirmativas (que ya enfrentan desventajas estructurales en la obtención de recursos) habrían sufrido un castigo doble. Por un lado, veían reducido el monto neto de su financiamiento público por la nueva fórmula constitucional y sin modificar la distribución 30-70% que de por sí los desfavorece. Por otro, habrían competido en un escenario en el que la fiscalización no sirve como mecanismo nivelador capaz de castigar las ventajas obtenidas por la vía irregular.

III. Reflexiones finales

La mayoría de los cambios que proponía reforma constitucional en materia electoral del 4 de marzo de 2026 son valiosos en sí mismos, pero de poca relevancia práctica porque la legislación actual ya contempla mecanismos iguales o funcionalmente equivalentes, al punto que algunos parecieran más recursos narrativos que respuestas formales a las necesidades de mejora del sistema.

Como ya se mencionó, las propuestas sustanciales de la reforma resultaban regresivas y alarmantes, porque no parecían reconocer el creciente contexto de penetración del crimen organizado en los comicios (Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral, 2024). A diferencia de otras reformas electorales, esta no dialogaba con la realidad actual del país, donde es cada vez más profunda la contribución de recursos de procedencia ilícita en las campañas (Fernández et al., 2026).

Los mecanismos que la reforma buscaba elevar a rango constitucional están diseñados para detectar flujos dentro de la economía formal, siendo que el dinero del crimen organizado no transita por cuentas bancarias ni genera comprobantes fiscales. De acuerdo con lo que han advertido especialistas como Arturo Sánchez Gutiérrez y Janine Otálora, el problema central de la fiscalización electoral mexicana no es el dinero que entra al sistema financiero, sino el movimiento de recursos que nunca ingresa a él (Ugalde y Hernández Quintana, 2020).

La iniciativa no ordenaba la creación de protocolos de alerta temprana para candidaturas en zonas de alto riesgo. Tampoco fortalecía la capacidad de investigación territorial del INE, ni vinculaba la intervención de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales con los hallazgos de fiscalización, además de que omitía establecer consecuencias electorales específicas ante la acreditación de financiamiento criminal.

Bajo el diseño propuesto, el sistema carecía de instrumentos para prevenir y revertir la captura del cargo público por candidaturas financiadas con recursos ilícitos. La combinación de alta tolerancia al incumplimiento con ausencia de mecanismos contra el financiamiento criminal reducía el costo esperado de la ilegalidad en la contienda democrática y alimentaba incentivos perversos. Esta reforma dejaba sin atender un vacío urgente: cómo fiscalizar eficazmente un sistema electoral donde el dinero que más distorsiona la competencia es, por definición, el que nunca ingresa al circuito que la reforma pretende vigilar.

En las futuras discusiones legislativas es fundamental recordar que las reformas electorales que han moldeado el sistema de fiscalización en México han respondido a fallos concretos. En cada una, el diagnóstico precedió al diseño y la solución se calibró al problema. La iniciativa de 2026 rompe esa tradición y parece seguir una lógica de austeridad indiscriminada que, en los hechos, habría consolidado el actual balance de fuerzas partidistas.

Violencia en las elecciones. Un tema urgente y necesario ante una reforma electoral

Arturo Espinosa Silis[1]
Daniela Arias Sánchez[2]

I. Introducción

Las elecciones en México siempre han estado asociadas con la violencia; desde hace muchos años las agresiones entre competidores y la intervención del crimen organizado han sido una constante en los comicios. De algunos años a la fecha, este fenómeno de la violencia electoral ha ido creciendo e incidiendo de una forma más determinante en los resultados y la integridad de la elección. Tan sólo en las elecciones a la gubernatura de Michoacán, la Sala Superior al pronunciarse sobre la validez reconoció la injerencia del crimen organizado y el impacto que tuvo en los resultados, aunque consideró que no fue determinante, sí tuvo por acreditada la incidencia.[3]

Pese a que la violencia en las elecciones se ha vuelto una problemática creciente, no se observan iniciativas ni esfuerzos concretos por prevenirla, atenderla y sancionarla. En el debate público respecto a las temáticas que deben incluirse ante una posible reforma electoral, poco se habla sobre esta situación que le ha costado la vida a diversas candidaturas, que ha generado que la participación ciudadana decrezca y que la integridad de las elecciones se comprometa.

Desde 2018 diferentes proyectos desde la sociedad civil se han creado para monitorear los casos de violencia electoral. Desde entonces, en cada proceso electoral se hacen públicos reportes sobre el impacto que ha tenido este fenómeno en las elecciones de nuestro país. Cada uno con distinto enfoque, han señalado los actores, circunstancias y contextos que rodean a los cientos de casos de violencia electoral.

A pesar de que las metodologías, los enfoques e incluso los actores monitoreados difieren en cada uno de estos informes, una variable que se repite es la de asesinatos de personas relacionadas con el proceso electoral o la vida política en México. Las siguientes más registradas son amenazas y atentados. Este es un comparativo de esas variables, dependiendo del informe realizado para el proceso 2023-2024 (ver Gráfica 1).

En más del 70% de los casos registrados en cada una de las fuentes, las agresiones sucedieron en el nivel municipal y mayoritariamente en los estados de Chiapas, Guerrero, Puebla, Michoacán y Guanajuato. Como es posible ver, el problema escapa a la lógica estatal y se presenta de diferentes formas.

A los esfuerzos nacionales se suman los reportes de organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Wilson Center, que han señalado la gravedad del problema y su efecto en la democracia mexicana en su conjunto.

Al respecto, destacamos que la OEA calificó el nivel de violencia en las elecciones de 2024 como "profundamente preocupante", señalando que el proceso se vio ensombrecido por una ola de agresiones sin precedentes. La OEA documentó que la violencia no se limitó al día de la jornada, sino que fue una constante durante todo el ciclo electoral, subrayó que los periodos de precampaña y

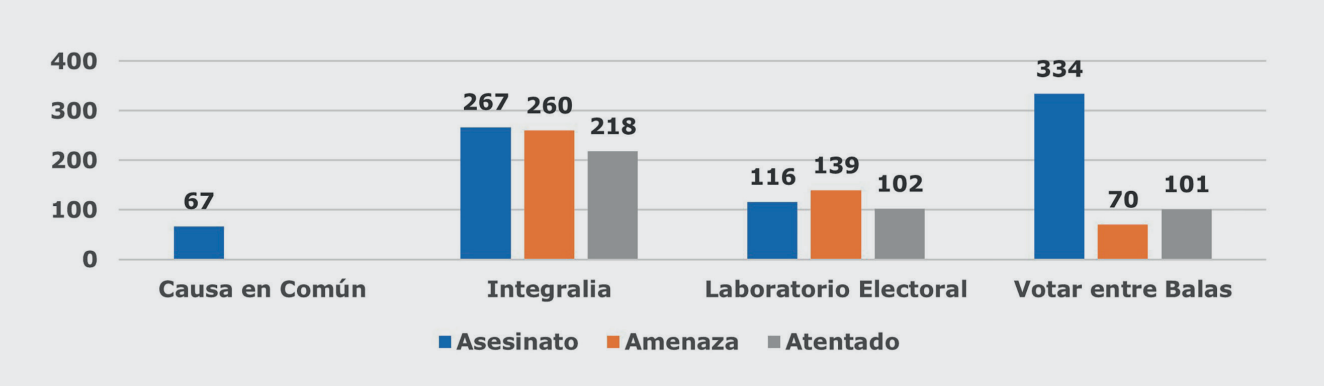
[1] Fundador de la consultoría Strategia Electoral, así como fundador y director del think tank Laboratorio Electoral.

[2] Coordinadora de Laboratorio Electoral.

[3] Ver SUP-JRC-166/2021 resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 1 de octubre de 2021.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

GRÁFICA 1. COMPARATIVO EVENTOS SIMILARES



FUENTE: Elaboración propia.

selección interna fueron los más letales, confirmando que los grupos de poder fáctico intervienen antes de que se formalicen legalmente las candidaturas (MOE, 2024, p. 2).

De acuerdo con lo observado durante el proceso electoral, la Misión de Observación Electoral de la OEA sostiene que los ataques no fueron azarosos; por el contrario, se dirigieron estratégicamente hacia candidatos a nivel municipal, con el objetivo de controlar los territorios desde su base administrativa y de seguridad. Incluso advirtió que la violencia genera un "clima de miedo" que inhibe la participación de perfiles competitivos y silencia el debate público, lo cual constituye una forma de fraude preelectoral al limitar las opciones reales del electorado.

La Misión de Observación de la OEA consideró que si bien existe una mesa de seguridad que se instala en torno a las elecciones, la coordinación entre autoridades federales y locales es insuficiente, y la burocratización de las solicitudes de protección deja a muchos candidatos en la indefensión durante ventanas de tiempo críticas.

Además de la experiencia de 2024 que se calificó como un sombrío precedente, para las elecciones judiciales de 2025, la OEA advirtió que la elección de jueces y magistrados introduce un riesgo inédito: la captura criminal del aparato de justicia. Por lo que si en 2024 el objetivo fue el control político local, el nuevo frente que abrieron las elecciones judiciales provoca que ahora la violencia electoral se utilice para imponer juzgadores afines a intereses delictivos, pues la vulnerabilidad de las candidaturas judiciales es extrema, dado que carecen de estructuras partidistas sólidas y de los recursos logísticos para costear esquemas privados de seguridad.

Esto hace que si bien la adopción de medidas para prevenir y combatir las violencia en las elecciones ya fuese necesaria, ahora se convierta en un tema urgente a abordar, especialmente ante la coincidencia de elecciones políticas y judiciales, la cual exige una reingeniería de las medidas y protocolos para evitar que la violencia siga incidiendo y se convierta en un fenómeno determinante para las elecciones, de manera que condicione la libertad y autenticidad de los comicios, y en el caso concreto de las judiciales derive en la pérdida de autonomía del Poder Judicial frente a la coacción violenta.

II. Las necesidades del sistema

A pesar de que el fenómeno no es nuevo y de que son ya varios los años en los que se han registrado agresiones contra personas que buscaban un cargo público, las medidas que se han adoptado han sido apenas conocidas, poco aplicadas y difícilmente revisadas. El desconocimiento general sobre los resultados de la coordinación entre autoridades respecto de los protocolos aplicables, y en cuanto a las vías de denuncia, las medidas de protección y la forma para conocer los resultados de las averiguaciones, es grave y pone en alto grado de vulnerabilidad a las personas que participan en procesos electorales. Este nivel de vulnerabilidad aumenta cuando hablamos de candidaturas judiciales, haciendo su

implementación aún más difícil si se piensa en la concurrencia de elecciones políticas y judiciales.

El llamado *Esquema de Seguridad para las Candidaturas* que se implementó en las últimas elecciones judiciales, tuvo el siguiente proceso general:

1. Inicio de solicitud ante el INE.
2. Coordinación institucional entre el INE y la SSPC.
3. Análisis de riesgo a cargo de la SSPC.
4. Notificación a la candidatura y, cuando corresponde, asignación de esquemas de seguridad.

Una de las más grandes áreas de oportunidad del protocolo consiste en que sólo puede activarse cuando la persona tiene la calidad legal de candidata, dejando en máximo estado de vulnerabilidad a aspirantes y precandidaturas, especialmente tomando en cuenta que uno de los momentos en que las agresiones aumentan son durante la etapa previa al registro de candidaturas. Adicionalmente, esta restricción ignora que la calidad de candidatura se obtiene apenas en la recta final del proceso electoral, en los últimos 30 o 60 días del proceso, dependiendo del caso.

Otra falencia consiste en que la prioridad de atención de los casos se da a los niveles federales y locales en gubernaturas; sin embargo, todos los análisis coinciden en que el nivel con mayor vulnerabilidad y sometido a mayor riesgo es el municipal. Esto, aunado a que se ha hecho público que en la mayoría de los casos son las víctimas las que tienen que asumir el costo de los esquemas de protección y que la capacidad económica de las candidaturas municipales es comparablemente menor que la de candidaturas federales, lo que arroja un contexto de grave vulnerabilidad, especialmente en zonas rurales.

La realidad es que mientras la violencia en las elecciones avanza y permea cada vez más espacios, la respuesta de las autoridades es tardía e insuficiente. Si bien las autoridades electorales tienen atribuciones limitadas en el tema, otras instancias ni siquiera han reconocido que existe un fenómeno particular de violencia que impacta en las elecciones y que se da en torno a ellas, con consecuencias en la integridad de los procesos comiciales, lo cual incluso impacta en la gobernabilidad. De ahí que resulte indispensable ocuparnos del tema a través de medidas que desde la legislación se adopten para buscar atajar la violencia electoral.

III. La propuesta de reforma electoral

La presidenta Claudia Sheinbaum había hecho público que su propuesta recogía demandas ciudadanas en cuanto a áreas de mejora del sistema electoral. Dentro de ellas se encontraba la atención a la violencia electoral.

Al respecto, la propuesta de reforma constitucional presentada inicialmente incorporaba un artículo que llamaba a la coordinación entre autoridades competentes para garantizar, entre otras cosas, la aplicación de medidas para atender la violencia electoral y garantizar la integridad de los procesos electorales. Esta sería la primera mención de tipo legal o constitucional que se hace acerca de la necesidad de atender este fenómeno, y sin duda representaba un avance, pues convocaba a una coordinación entre autoridades competentes para prevenir y atender situaciones de violencia en las elecciones.

No obstante, la inclusión de un artículo en la Constitución sólo puso foco al problema. Independientemente del estado de la reforma presidencial —que fue rechazada por el pleno—, la creación de disposiciones específicas que aborden el tema de la violencia, desde tipos penales en la legislación sobre delitos electorales, hasta medidas de prevención y protección en la legislación electoral, o incluso la emisión de reglamentos o lineamientos para actuar ante estos casos, es necesaria y urgente. No es viable entrar a un nuevo proceso electoral sin claridad sobre cómo se va a atender este problema.

Adicionalmente, se necesita no sólo la adopción de medidas reactivas ante casos de agresión, sino medidas de prevención y reparación de este fenómeno. Asimismo, se requiere la coordinación entre autoridades competentes y la colaboración entre organizaciones especializadas y gobierno, para incorporar los hallazgos y lecciones aprendidas por la sociedad civil en los últimos años.

IV. Propuestas y alternativas

El fenómeno exige la coordinación de las autoridades en todos los niveles, la participación de las autoridades electorales,

e incluso de las candidaturas. Al tratarse de un problema multifactorial, demanda la implementación de soluciones multifactoriales.

A partir de este enfoque, es necesario contar con al menos lineamientos o protocolos para la atención de la violencia criminal electoral, en los cuales se incorporen procedimientos para atender los casos de violencia hacia actores dentro de la elección, familiares y círculo vulnerable, desde la recepción de los casos, la integración de expedientes, la adopción inmediata de medidas de protección y reparación y el seguimiento de los mismos, así como recomendaciones para tomar previsiones y prevenir riesgos. Estos lineamientos y protocolos deben estar dirigidos e incluir a autoridades electorales, a las autoridades encargadas de seguridad, a los partidos políticos y a las candidaturas y sus equipos.

Es necesaria la implementación de estrategias diferenciadas en cada etapa del proceso electoral para mitigar el fenómeno. La redacción de lineamientos y un marco regulatorio claro para todos los actores involucrados es esencial.

En términos generales, la legislación debe abordar el tema de la violencia electoral estableciendo que las acciones previas al inicio de un proceso electoral consisten en la creación de mapas de riesgo, definición de competencias de las autoridades, educación cívica, campañas de concientización, y redes de alerta temprana y monitoreo ciudadano, contemplando competencias de atribuciones y funciones claras para las autoridades involucradas, principalmente las de seguridad, procuración de justicia y electorales.

También es necesario prever acciones y capacitación en temas de autocuidado y reducción de riesgos a las candidaturas y a los partidos políticos en su conjunto, así como fomentar la amplia difusión de los protocolos y vías de atención en casos de agresiones. Por último, se debe hacer una gestión adecuada de conflictos postelectorales, reparación de las víctimas, y revisión de la efectividad y funcionamiento de los protocolos puestos en marcha.

El fenómeno de la violencia criminal en las elecciones es creciente y tiene un impacto directo en la libertad del voto, así como en la integridad de los comicios, por ello cualquier reforma que se proponga debe ocuparse de este tema, buscando medidas de prevención y protección, y estableciendo una necesaria coordinación entre autoridades.

Blindaje frente a violencia electoral

César Hernández González[1]

I. Premisa introductoria

El aumento de la violencia política y criminal en las elecciones es un factor que ha condicionado la conformación de la voluntad colectiva de la sociedad, ya que diversos actos como asesinatos, atentados, intimidaciones y/o amenazas han influido en la selección de candidaturas, las campañas electorales, las votaciones, los resultados y en el ejercicio del cargo electivo.

Algunos estudios han demostrado que la injerencia del crimen organizado en las elecciones va en aumento, puesto que en 2018 acontecieron 150 casos la violencia política y criminal, en 2021 fueron 267 y en 2024 se alcanzó un umbral de 650 (*Animal Político*, Data Cívica y México Evalúa, 2024; Estrategia Electoral, 2424; Noria Research, 2021). Por lo tanto, el ejercicio de los derechos y las libertades políticos y electorales de la ciudadanía y los actores políticos se encuentran en un riesgo constante.

Dado lo anterior, el gobierno federal propuso un modelo de blindaje fiscalizador para eliminar la incidencia de los grupos del crimen organizado en los comicios y garantizar que la transmisión del poder político se realice en condiciones de paz, seguridad, confianza y certeza. Esta propuesta buscó salvaguardar la integridad y la autenticidad del sufragio de la ciudadanía.

En el texto se analiza el modelo de blindaje fiscalizador, se realiza un ejercicio de contraste entre ese modelo y el contexto normativo, las condiciones fácticas, las tácticas de eludir la ley, la reducción presupuestal y el riesgo institucional. Por último, se evidencian tres omisiones del modelo de blindaje fiscalizador que limitan su funcionalidad.

II. El modelo de blindaje fiscalizador

La propuesta del gobierno federal radicó en la creación de un modelo de blindaje fiscalizador para "salvaguardar la autenticidad del sufragio frente a riesgos estructurales contemporáneos, tales como la intervención de las personas vinculadas a los ilícitos graves que prevé el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución, el financiamiento ilícito, la coacción del voto y la manipulación informativa mediante herramientas tecnológicas" (Cámara de Diputados, 2026, p. 10).

Para ello, la reforma electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo propuso que el modelo de blindaje fiscalizador se configurara a través de la interconexión de los mecanismos de fiscalización del INE, la colaboración interinstitucional y cinco grandes acciones para reducir y/o erradicar la injerencia del crimen organizado en las elecciones, éstas son:

1. Inteligencia informativa: "Las autoridades competentes en materia de seguridad, procuración de justicia y de inteligencia financiera establecerán mecanismos de coordinación institucional con la autoridad electoral nacional para proporcionar información relacionada con el registro de las candidaturas, que resulte relevante para salvaguardar la integridad del proceso electoral" (Cámara de Diputados, 2026, p. 44).
2. Reporte de transacciones diarias: "Los ingresos, egresos y demás operaciones financieras, incluyendo valores, divisas y activos virtuales, así como de crédito, seguros y fianzas, la compra o venta de bienes y demás activos de los partidos políticos nacionales y locales, de las personas

[1] Maestro en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, especialista en Democracia y Derechos Humanos por la FLACSO y licenciado en Derecho por la UNAM. Cuenta con 15 años de experiencia profesional en instituciones electorales. Articulista en *Animal Político*.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

precandidatas o candidatas, incluyendo a las independientes, deberán ser reportados o avisados cotidianamente, en exclusivo para fines de fiscalización, por las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero o por las personas que realizan actividades vulnerables, según corresponda, al Instituto Nacional Electoral, a través de los respectivos órganos supervisores, en los términos que establecen las leyes. Los reportes y avisos de las operaciones de las personas precandidatas y candidatas solo comprenderán los periodos de precampaña y campaña" (Cámara de Diputados, 2026, pp. 45-46).

3. Restricción procedimental: "La información recabada por el Instituto, en términos de los párrafos anteriores, tendrá carácter confidencial y será reservada sólo para su uso en los procedimientos legales de fiscalización y sin que su alcance abarque los registros de candidaturas" (Cámara de Diputados, 2026, p. 46).
4. Prohibición de financiamiento derivado actividades ilícitas: "Queda prohibido a los partidos políticos, precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes financiarse u operar con recursos, bienes o servicios provenientes de actividades ilícitas" (Cámara de Diputados, 2026, p. 46).
5. Proscripción del lavado de dinero: "Toda aportación privada deberá realizarse por personas físicas mexicanas y, atendiendo a las normas de debida diligencia e identificación, no podrán hacerse aportaciones en efectivo. Las aportaciones de recursos monetarios deberán realizarse a través del sistema financiero nacional, mediante transferencia electrónica, el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios o instrumentos financieros nominativos; estas aportaciones no son deducibles para efectos fiscales. Las instituciones, organismos y organizaciones del sistema financiero nacional deberán reportar para fines de fiscalización estas transacciones al Instituto Nacional Electoral a través de los órganos reguladores en los términos que fije la ley. Las aportaciones en especie serán siempre cuantificadas en moneda nacional y atenderán a lo que disponga la ley" (Cámara de Diputados, 2026, p. 46).

Este conjunto de acciones está diseñado para establecer las bases de colaboración y coordinación interinstitucional entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y las autoridades de inteligencia financiera (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Unidad de Inteligencia Financiera, Comisión Nacional Bancaria y de Valores) y las autoridades de impartición de justicia (Fiscalía General de la República), con la finalidad de detectar y limitar la incursión de personajes y grupos del crimen organizado en las elecciones.

Esta armonización de funciones electorales, financieras y justicia buscaba evitar que las precandidaturas, candidaturas y partidos políticos utilizaran recursos provenientes del crimen organizado para financiar las campañas electorales y para incidir en los resultados, así como minimizar los actos de violencia en torno a los comicios, entre ellos: asesinatos de personas candidatas, agresiones a actores políticos, intimidación de equipos de campaña, compra de voto, amenazas a estrictas partidistas, coacción del sufragio, entre otros.

III. Cinco distorsiones de la realidad

El blindaje fiscalizador era un arquetipo que carecía de un diagnóstico que identificara las causas que provocan la irrupción de los grupos del crimen organizado en los comicios y que reconociera las fallas, las omisiones y las irregularidades de los instrumentos fiscalizadores. Estos elementos son centrales en las estrategias de combate contra el crimen organizado, ya que proporcionan una base de actuación normativa y operacional para que las autoridades electorales, financieras y de justicia implementen acciones y procedimientos que minimicen y erradiquen la intervención de las redes criminales.

Además, el blindaje fiscalizador era un prototipo imperfecto que no consideraba las condiciones fácticas de las elecciones ni las tácticas de eludir la ley por parte de los actores políticos y los grupos del crimen organizado. Además, imponía una gran carga a la autoridad electoral sin contrastar la reducción presupuestal ni el riesgo institucional. Estos aspectos son factores indispensables para diseñar y operar una estrategia de combate contra el crimen organizado, ya que favorecen el conocimiento de las condiciones políticas, institucionales, sociales, económicas y culturales que motivan la irrupción de las redes criminales en los comicios.

1. Sin innovaciones

La reforma electoral abordaba la injerencia del crimen organizado en los comicios a través de un reforzamiento de las actividades de fiscalización del INE. Este enésimo intento de blindaje electoral no constituía una nueva ruta para erradicar la inseguridad, la violencia y el financiamiento ilícito, ya que únicamente reconfiguraba y debilitaba las herramientas y los procedimientos que se establecieron en las pasadas reformas electorales.

Por ejemplo, la reforma electoral de 2014 estableció la creación de un sistema nacional de fiscalización, a cargo del INE, para vigilar el origen y el destino de las elecciones federales y locales. También estipuló una coordinación en materia de inteligencia financiera entre el INE y la SHCP para prevenir, detectar y sancionar las operaciones financieras que involucren disposiciones en efectivo que en materia de prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita se consideren relevantes e inusuales y/o que exista la presunción sobre el origen ilícito de los montos aportados a los partidos políticos.

Dado lo anterior, es factible concluir que el modelo de blindaje fiscalizador tomaba como base operacional el robusto sistema nacional de fiscalización y que sólo agregaba un par de herramientas para detectar y erradicar los recursos financieros del crimen organizado y de actividades ilícitas como el lavado del dinero. Para ello, recurría al reporte de transacciones diarias por parte de las autoridades del sistema financiero, así como el intercambio de información con autoridades de procuración de justicia.

2. Dinero en efectivo

El modelo de blindaje fiscalizador no abordó el uso del dinero en efectivo en las elecciones, ya que no se estableció ningún mecanismo para evitar que los grupos del crimen organizado financien elecciones a través del pago de propaganda electoral (lonas, pendones, bardas), estructura partidista (promotores del voto y representantes de casilla), viáticos (gasolina, alimentos, casetas) y objetos utilitarios (gorras, playeras, mochilas, llaveros).

Es un secreto a voces que el uso de dinero en efectivo en las elecciones por parte de las agrupaciones criminales no se origina en un movimiento bancario, ya que es introducido en los comicios mediante acciones clandestinas ajenas al sistema financiero. En otras palabras, los grupos del crimen organizado no utilizan las vías legales para aportar dinero en efectivo, generar elementos publicitarios, regalar y/o prestar inmuebles y automotores en las elecciones.

Por lo tanto, aunque se reportara diariamente las transacciones en torno a los pagos efectuados por las precandidaturas, las candidaturas y los partidos políticos durante las elecciones, esta herramienta no generaría mayores insumos para identificar operaciones con recursos ilícitos, ya que estas transacciones no formarán parte del sistema financiero, lo que complica su detección, rastreo y sanción.

3. Camino por seguir

Cada reforma electoral le proporciona información a los grupos del crimen organizado para incidir en las elecciones, dado que les indica las acciones que deben de evitar para ser reconocidos como actores financieros de los partidos políticos, para evitar ser perseguidos por infracciones electorales y para reducir los riesgos de perder millones de pesos derivado de la nulidad de una elección y/o de la pérdida de un registro de alguna candidatura.

Es momento de que, en materia electoral, se conciba a los grupos del crimen organizado como entes de poder económico, político y social que interfieren en las elecciones a través del financiamiento de precampañas y campañas, la entrega de propaganda electoral, el pago de estructuras partidistas, las aportaciones de inmuebles, vehículos y/o motocicletas, la compra y coacción del voto de la ciudadanía y la intimidación de actores políticos opositores.

Así como los grupos del crimen organizado tienen estructuras de fabricación, distribución, seguridad, defensa legal, entre otras, no es osado considerar que tienen estructuras electorales para garantizar que algunas candidaturas obtengan el triunfo en los comicios federales y locales, lo que les conduciría a obtener ventajas en el control territorial, en las actividades económicas, en la comunicación gubernamental y en las estrategias de seguridad.

4. Sin dinero y con más atribuciones

El modelo de blindaje fiscalizador conllevaba la imposición de nuevas atribuciones al INE, las cuales habrían tenido que llevar a la práctica con menos recursos financieros, ya que la reforma electoral del gobierno federal proponía una reducción al presupuesto de la autoridad electoral nacional, condicionando la implementación de las actividades y los procedimientos en los comicios presidenciales, legislativos y judiciales.

Al considerar que el modelo de blindaje fiscalizador impondría en las elecciones de 2027 el análisis diario de transacciones del sistema financiero, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE habría tenido que recibir, revisar y procesar la información de más de dos mil informes diarios,[2] en un tiempo breve y sin la contratación extraordinaria de personal. Indudablemente habría sido una labor titánica que no habría podido ser llevada a cabo con exhaustividad, reduciendo los beneficios de una fiscalización integral.

Solamente desde una ironía mal intencionada se podrían imponer nuevas atribuciones a la autoridad electoral nacional y a su vez reducir el presupuesto para consagrar el supuesto principio populista de la austeridad republicana. Al parecer, el gobierno federal no quería garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas ni mucho menos le interesaba evitar la intervención del crimen organizado en los comicios federales y locales.

5. Riesgos inoportunos

El modelo de blindaje fiscalizador asignaba al INE la carga de detectar, procesar y resolver asuntos sobre el uso de recursos económicos provenientes de grupos del crimen organizado. Esta carga pudo haber puesto en riesgo los operativos de campo de la autoridad electoral nacional, tales como la integración de las mesas directivas de casilla, el monitoreo de propaganda electoral y las visitas de verificación de eventos de las precandidaturas y candidaturas.

Estas actividades se habrían puesto en riesgo debido a que los grupos del crimen organizado podrían interferir en los recorridos territoriales de los supervisores electorales, capacitadores asistentes electorales, enlaces de fiscalización, vocales locales y distritales, ya que las redes criminales hubiesen podido condicionar las labores del funcionariado electoral a través de amenazas, intimidaciones, lesiones y atentados.

Es necesario que el gobierno federal tenga en cuenta que el INE no debería tener atribuciones para identificar, procesar y sancionar la intervención del crimen organizado en las elecciones, ya que los operativos de campo estarían condicionados por la injerencia de los grupos criminales. Además, la vida e integridad del funcionariado público electoral podrían estar en riesgo.

IV. Tres olvidos premeditados

El modelo de blindaje fiscalizador presentaba tres omisiones intencionadas por parte del gobierno federal, ya que no reconoció la gravedad de la violencia política y criminal que ha permeado en las elecciones locales y municipales, no impuso sanciones ni medidas correctivas en contra de precandidaturas, candidaturas y partidos políticos y a quienes realizaran linchamiento mediático o persecución judicial y electoral a funcionarios públicos, legisladores y dirigentes partidistas.

En consecuencia, el gobierno federal diseñó un modelo de blindaje fiscalizador imperfecto que no tenía los instrumentos normativos para corregir y erradicar la incidencia del crimen organizado en las elecciones federales y locales. El referido modelo de blindaje fiscalizador era condescendiente con los actores políticos, los dirigentes partidistas y los servidores públicos que utilizaron recursos de origen ilícito proveniente de las agrupaciones criminales.

1. Elecciones locales y municipales

En las elecciones locales y municipales acontecen nueve de cada 10 casos de violencia política y criminal en contra de precandidaturas, candidaturas y estructuras partidistas (*Animal Político*, Data Cívica y México Evalúa, 2024; Estrategia Electoral, 2424; Noria Research, 2021), por lo

[2] Al considerar 2,400 candidaturas legislativas sólo del orden federal.

tanto, el gobierno federal debió de haber instrumentado una estrategia de blindaje electoral, diferencia que se enfocará en disminuir los hechos delictivos que ocurren en los comicios estatales, como son homicidios, lesiones, amenazas, así como compra y coacción del voto.

Sin embargo, en el modelo de blindaje fiscalizador el gobierno federal omitió incorporar a las autoridades estatales y municipales como entes aliados para identificar, perseguir y corregir la intervención de los grupos del crimen organizado. Circunstancia que reducía el margen de éxito de la cruzada en contra de la violencia política y criminal en los comicios, ya que las autoridades locales y municipales tienen mayor experiencia en identificar los contextos políticos, sociales, económicos y culturales que propician una razia del crimen organizado.

2. Sin instrumentos coercitivos

Uno de los aciertos de la reforma electoral de 2014 fue sancionar a las precandidaturas y a las candidaturas que soliciten o reciban recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas, que omitan reportar los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña y que no entreguen su informe de gastos de precampaña y campaña con la posible pérdida del registro. Mientras que las candidaturas independientes se les podría sancionar con el no registro y/o la pérdida del registro cuando utilicen recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades.

Estas sanciones constituían una advertencia para los actores políticos sobre evadir las reglas de la fiscalización en aras de ocultar una vinculación directa y/o indirecta con grupos del crimen organizado, circunstancia que podría reducir el número de casos. No obstante, el modelo de blindaje fiscalizador se apartaba del espíritu de la reforma de 2024 al omitir dolosamente establecer un conjunto de sanciones en contra de precandidaturas, candidaturas y partidos políticos; es más, eliminaba la posibilidad de generar consecuencias de quitar registros, imponer multas, nulificar elecciones ni dar vista a las autoridades competentes.

3. Proteccionismo

Indudablemente, al establecer un modelo de blindaje fiscalizador sin instrumentos sancionadores, el gobierno federal buscaba proteger los intereses y los vínculos de las personalidades políticas; las precandidaturas y las candidaturas; las administraciones públicas federal, locales y municipales; las dirigencias partidistas y el funcionariado público con los grupos del crimen organizado.

defender los intereses de un pequeño grupo de personas en contra de la salvaguarda de los derechos y las libertades políticas y electorales de la ciudadanía constituye un acto deleznable por parte del gobierno federal, ya que menosprecian la celebración de comicios libres y auténticos, para exaltar los arreglos políticos y económicos entre los actores políticos y las agrupaciones criminales.

V. Conclusiones

El modelo de blindaje fiscalizador no era una propuesta que tendiese a limitar, minimizar y erradicar la injerencia de los grupos del crimen organizado en las elecciones, ya que carecía de un diagnóstico de fallas, problemas y omisiones del sistema normativo e institucional, no atendía los problemas estructurales que motivan la irrupción de las redes criminales en los comicios, no establecía un conjunto de sanciones sobre las precandidaturas, las candidaturas y los partidos políticos que utilicen el dinero del crimen organizado para financiar las actividades que instrumentan durante las elecciones.

Consultas populares: vacíos y obstáculos para su apropiación ciudadana

Daniela Carrasco Berge[1]

I. Introducción

El 8 de agosto de 2012, la Constitución se reformó para reconocer, entre otras figuras, el derecho de las y los mexicanos a ser consultados sobre asuntos trascendentes para el país o para una región específica (art. 35, fr. VIII). Esa modificación formó parte de un paquete de cambios —junto con la reelección legislativa consecutiva (hoy derogada), las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana— diseñado para aliviar las tensiones generadas por la democracia representativa y por el presidencialismo, y situó a las consultas populares como uno de los principales instrumentos de participación directa disponibles en nuestro ordenamiento.

Este capítulo ofrece un panorama general de las consultas populares y de la iniciativa de reforma constitucional electoral recientemente desechada. Para guiar la lectura, aborda primero la regulación vigente y las lecciones prácticas que de ella derivan; a continuación, analiza las modificaciones propuestas por la iniciativa, y por último, discute si una reforma constitucional era o es realmente necesaria, en el contexto de lo que conocimos y de lo que se anuncia: una reforma inconclusa. A partir de ese hilo conductor se sintetizan las implicaciones jurídicas y políticas, así como los riesgos y preocupaciones que plantea la expansión de las consultas populares en nuestro sistema jurídico.

II. La regulación actual de las consultas populares

Como se anticipó, en 2012 fue adicionada la fracción VIII al artículo 35 constitucional para incluir, como uno de los derechos de la ciudadanía, el votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia regional o nacional. Estas consultas pueden ser convocadas por la Presidencia de la República con la aprobación de la mayoría legislativa, por el 33% de cualquiera de la Cámaras del Congreso, con la misma aprobación, o por la ciudadanía. En este último supuesto, la ciudadanía debe equivaler, al menos, al 2% de la lista nominal de personas electoras a nivel nacional, si es un tema de trascendencia para todo el país, o bien, el mismo porcentaje de la entidad o las entidades concernientes, si es un tema de relevancia regional (art. 35, fr. VIII, 1°).

Actualmente es el INE quien tiene a su cargo la verificación del apoyo ciudadano y, posteriormente, la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados (art. 35, fr. VIII, 4°); mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) interviene, exclusivamente, para analizar la constitucionalidad de la materia de la consulta (art. 35, fr. VIII, 3°). La participación de la SCJN consiste en verificar que el objeto de la consulta no incluya alguno de los supuestos prohibidos constitucionalmente, como la restricción de derechos humanos, el carácter democrático, representativo, laico y federal o la materia electoral (art. 35, fr. VIII, 3°).

Para este ejercicio, se dejó en manos del INE la totalidad del proceso, además de que se incluyeron dos prohibiciones destinadas a garantizar la imparcialidad: por un lado, ninguna persona física o moral puede contratar propaganda; por otro lado, se suspende la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada (art. 35, fr. VIII, 4°).

En la Ley Federal del Consulta Popular (LFCP), publicada el 14 de marzo de 2014, se define a la consulta popular como un derecho y una obligación de la ciudadanía para que, por medio del voto, *tome parte* de decisiones trascendentales y se especifica que es competencia de la federación (arts. 4 y 7).

[1] Académica de la IBERO, Ciudad de México. Abogada por la Universidad de Toulouse I Capitole, Francia, y por el ITAM, México.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

La SCJN ha conocido, desde entonces, de la revisión de constitucionalidad de la materia de cinco peticiones *ciudadanas.* Tanto las personas solicitantes, como la materia y la eventual resolución por parte de la SCJN, permiten arrojar algunas conclusiones sobre el diseño actual del instrumento.

III. Lecciones extraíbles de la experiencia

A partir de la publicación de la LFCP, diversos ciudadanos empezaron a tratar de activar el mecanismo con peticiones apoyadas por firmas. Es importante rastrear quiénes encabezaron la petición inicial, los temas involucrados y el desenlace de cada ejercicio. Aquí aparecen ciertas constantes.

Respecto de las y los ciudadanos que iniciaron con la petición ante alguna de las cámaras del Congreso de la Unión se encuentran, siempre, renombradas personalidades de la vida política, ostentando, en muchos casos, cargos públicos o, incluso, la presidencia de partidos políticos. Entre ellos, por ejemplo, Andrés Manuel López Obrador (SCJN, 2014a), o los entonces presidentes del PAN, del PRD y del PRI, respectivamente: Gustavo Enrique Madero Muñoz (SCJN, 2014b), José de Jesús Zambrano Grijalva (SCJN, 2014c) y César Octavio Camacho Quiroz (SCJN, 2014d).

No prospera el registro, en esa camada de ejercicios participativos, de alguna consulta popular iniciada genuinamente por ciudadanas o ciudadanos apartidistas o por la sociedad civil organizada. Esta constante no desvirtúa el ejercicio, pero sí preconfigura ciertas dinámicas. Sobre todo, la consulta trató de emplearse, en un comienzo, para avanzar agendas políticas minoritarias y disidentes. De modo tal que lo que se perdía en el Congreso, trataba de ganarse en las boletas.

Sobre todo, en esos primeros ejercicios trataron de llevarse a consulta las entonces recién aprobadas reformas constitucionales al sistema energético y al electoral.[2] Sólo una de ellas planteó un tema que no había sido ya discutido y votado por el órgano reformador, y se refería a la necesidad de modificar la Ley Federal del Trabajo para asegurar un salario mínimo digno.[3]

En cuanto a los desenlaces, la materia de todas estas consultas fue declarada inconstitucional por la SCJN (art. 35, VIII, 3°), a veces por votación unánime, a veces por votación dividida. Vale recordar en este punto que la labor de la SCJN en este proceso es revisar que la materia sobre la que versa la consulta no sea una de las excluidas constitucionalmente, como la electoral o la restricción de derechos humanos. Sólo posterior a esta revisión, la SCJN puede realizar modificaciones conducentes a la pregunta para asegurar que ésta sea clara e imparcial.

En todos estos ejercicios, la SCJN declaró inconstitucional la materia, por lo que ninguno de ellos llegó a una boleta. El único caso *fructífero* fue el de la solicitud de consulta popular sobre el enjuiciamiento de expresidentes, promovida por el presidente de la República y presentada ante el Senado el 15 de septiembre de 2020. Ahí, en el RCMCP 1/2020, la SCJN advirtió que la redacción original condicionaba indebidamente derechos como la presunción de inocencia y podía vulnerar garantías procesales; sin embargo, por mayoría de seis votos, el Pleno resolvió sobre la constitucionalidad de la materia y determinó reformular la pregunta para garantizar su carácter neutro.[4]

Finalmente, fuera de la cuestionada tergiversación de la pregunta en sede judicial (Salazar, 2021), la consulta se llevó a cabo con una pobre participación ciudadana de alrededor de 6.6 millones de personas; es decir, cerca

[2] Las preguntas propuestas, enmarcadas en la reforma constitucional en materia energética de diciembre de 2013, eran: ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica? (SCJN, 2014a), y ¿estás de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas constitucionales? (SCJN, 2014d). Por su parte, la pregunta relativa a la reforma electoral de febrero de 2014: ¿estás de acuerdo en que se reforme la Constitución para que se reduzca el número de legisladores electos por el principios de representación proporcional? (RCMCP 4/2014).

[3] La pregunta de la RCMCP 2/2014 decía: ¿estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL? (SCJN, 2014b).

[4] Quedó reformulada en los siguientes términos: ¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

del 7% del padrón electoral, por lo que no alcanzó el umbral legal para que sus resultados fueran vinculantes (INE, 2021).

Cabe entonces concluir que, por las experiencias previas, tal como está diseñada, la consulta no ha sido objeto de apropiación por parte de la sociedad ni ha fomentado un genuino y relevante diálogo ciudadano. Su uso ha quedado en manos de dirigentes de partidos de oposición o de partidos en el poder; y la materia ha sido sistemáticamente declarada inconstitucional, o bien, tergiversada la formulación de la pregunta por la SCJN.

IV. Las consultas populares en la iniciativa

En la exposición de motivos de la iniciativa se traía a cuenta el diagnóstico elaborado para el Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030, en el que se muestra una débil participación ciudadana en los asuntos públicos y en el uso de mecanismos de democracia participativa. En virtud de ese diagnóstico, se optaba por ampliar la participación ciudadana a través del fortalecimiento de los instrumentos existentes en el ordenamiento jurídico mexicano: la consulta popular, la revocación de mandato y el plebiscito.

1. Promoción y propaganda

La reforma eliminaba la mención expresa de que el INE es la única instancia a cargo de la difusión de las consultas populares (art. 35, fr. VIII, 4°). A la par de esta eliminación, que podría generar una permisión débil, hay una facultad expresa para que las personas representantes de los poderes de los tres órdenes de gobierno promuevan la participación mediante estos mecanismos de democracia directa, bajo el principio de imparcialidad y sin influir en los resultados (art. 134). La prohibición de contratar propaganda, antes dirigida a cualquier otra persona física o moral, aparece generalizada, incluyendo también al INE como destinatario (art. 35, fr. VIII, 4°).

Con ello, la iniciativa conducía a perder las directrices claras sobre quiénes y qué pueden hacer las personas servidoras públicas respecto de la promoción de las consultas populares.

1) De la consulta popular federal a las consultas populares estatales y municipales

Las consultas municipales

Dentro del artículo 115 constitucional, dedicado al establecimiento del orden de gobierno municipal, la iniciativa proponía incluir la regulación de las consultas populares como uno de los derechos de las y los ciudadanos. Las bases eran las siguientes: 1) las legislaturas locales establecerán el porcentaje necesario para solicitarlo, siempre igual o menor al 2% de la lista nominal de electores; 2) la vinculatoriedad depende de la participación total, en los mismos términos federales, con al menos 40% de participación; 3) su organización, desarrollo, cómputo y declaratoria están a cargo del órgano público local electoral; y 4) para ceñirse a estas reglas, la materia debe concernir sólo a un municipio.

Las consultas estatales

Al igual que para el caso de los municipios, la iniciativa establecía que las legislaturas estatales regularían los mecanismos de democracia directa, entre los que destaca la consulta (art. 116, fr. XI). En el ordenamiento estatal se estipularía el porcentaje para solicitarlas, sin que pueda ser mayor a las dos terceras partes de la legislatura o al 2% de las personas inscritas en la lista nominal de la entidad.

Estas consultas estatales serían organizadas, en todo el proceso, por el Organismo Público Local Electoral y el porcentaje para la vinculatoriedad será el mismo que para las consultas federales y municipales (art. 116, fr. XI). Lo que determina si la consulta es municipal, local o federal es el número de municipios o entidades que concierne. Si concierne a dos o más de la misma entidad federativa, será local. Si concierne a dos o más entidades, será federal. Lo lógico podría ser pensar que, en el caso de dos municipios de distintas entidades, como es posible imaginar para temas relacionados con la gobernanza metropolitana, la consulta tendría que ser federal.

En todo caso, la iniciativa pretendió ampliar la existencia de consultas populares para el resto de los órdenes de gobierno, dejando, sin embargo, ciertas dudas en torno a

quién calificaría, por ejemplo, la constitucionalidad de la materia, en caso de que esta etapa existiera.

2) El uso de tecnologías

Se prevé la posibilidad de usar tecnologías en la emisión del voto (art. 35, fr. VIII, 7°). Esta es una innovación que el INE ya venía implementando en algunos ejercicios participativos, por ejemplo, en las votaciones de algunos presupuestos participativos.

V. ¿Reforma constitucional necesaria? Las conclusiones en una reforma inconclusa

La iniciativa pretendía ampliar el alcance de las consultas populares, obligando a los demás órdenes de gobierno a realizarlas. Aquí conviene destacar al menos dos puntos. Primero, no se incluyó, para los ejercicios estatales ni municipales, una lista de materias vedadas a la consulta, como sí existe a nivel federal. Podría pensarse que esa omisión podría suplirse por interpretación —aplicando las mismas limitaciones que en el ámbito federal—; sin embargo, surge el segundo problema: no se previó una instancia facultada para revisar la constitucionalidad de las materias sometidas a consulta.

La existencia de una lista de contenidos excluidos es un freno necesario frente a usos demagógicos, antidemocráticos o regresivos del mecanismo. Ante la posible multiplicación de consultas populares, sería recomendable que los ordenamientos locales incorporen también materias vedadas y un órgano competencial capaz de evaluar la compatibilidad y la legalidad de las preguntas planteadas.

Cabe añadir, antes de discutir alternativas, que no es indispensable una reforma constitucional para que las entidades federativas introduzcan en sus ordenamientos mecanismos de participación ciudadana. Lo que sí exige reforma constitucional es que la federación, a través del Congreso de la Unión, establezca bases generales sobre estos ejercicios.

En cuanto al voto electrónico, la propuesta tiene fundamentos sólidos: ya se ha empleado en procesos participativos a nivel local —algunos etiquetados como "consultas populares" pero que en realidad se asemejan a presupuestos participativos, como Participa León—, organizados incluso por instancias del propio INE a nivel local.

La iniciativa no ampliaba las materias sujetas a consulta; no obstante, tras el rechazo de la reforma constitucional han surgido propuestas para modificar la lista de exclusiones, concretamente para permitir consultas sobre materia electoral. La intención declarada es clara: someter a votación en 2027 cuestiones como la reducción del financiamiento a los partidos y la transformación del sistema de representación proporcional. Estas propuestas requieren, por su naturaleza y alcance, un análisis cuidadoso sobre riesgos institucionales y garantías democráticas.

El artículo 134 constitucional y la neutralidad del poder público: propaganda gubernamental, jurisprudencia electoral y riesgos de reforma

María del Carmen Alanis Figueroa[1]

I. Introducción

Las normas que regulan la competencia electoral ocupan un lugar particularmente sensible dentro del orden constitucional. A diferencia de otros ámbitos de la legislación ordinaria, las reglas que organizan los procesos electorales inciden directamente en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y en la legitimidad de las instituciones representativas. Por esta razón, cualquier modificación al marco jurídico electoral debe analizarse a la luz de los principios constitucionales que garantizan la equidad en la contienda, la neutralidad del poder público y la integridad de los procesos electorales (Córdova y Murayama, 2019).

En el sistema constitucional mexicano, uno de los pilares normativos para garantizar estas condiciones se encuentra en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de la reforma constitucional de 2007, dicho precepto incorporó disposiciones destinadas a regular el uso de los recursos públicos y la comunicación gubernamental, estableciendo el deber de imparcialidad en la administración de dichos recursos y prohibiendo la promoción personalizada de los servidores públicos en la propaganda gubernamental (Cámara de Diputados, 2007, artículo 134).

La finalidad de esta reforma fue preservar la equidad de la competencia política y evitar que la comunicación institucional del Estado o el uso de recursos públicos se convirtieran en instrumentos de posicionamiento electoral. En otras palabras, el artículo 134 constitucional se diseñó como una garantía estructural del sistema electoral mexicano, destinada a impedir que el poder público intervenga indebidamente en la formación de la voluntad política de la ciudadanía (Carbonell, 2001).

Desde la perspectiva del derecho constitucional electoral, estas restricciones responden a un principio más amplio: la neutralidad del poder público frente a los procesos de competencia política. Este principio encuentra sustento tanto en el diseño constitucional del sistema electoral mexicano, como en los estándares interamericanos sobre derechos políticos que exigen que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de libertad, equidad y autenticidad del sufragio (Corte Interamericana, 2008).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos requiere que los procesos electorales se desarrollen en condiciones que permitan a la ciudadanía formar su voluntad política sin interferencias indebidas del poder público. Desde esta perspectiva, las restricciones al uso de recursos estatales en contextos político-electorales no constituyen limitaciones indebidas a la acción gubernamental, sino garantías institucionales orientadas a proteger la libertad del sufragio y la integridad de los procesos democráticos (Convención Americana, artículo 23).

Sin embargo, el alcance de estas disposiciones no ha sido definido únicamente por el texto constitucional. Su desarrollo ha sido resultado de un proceso institucional más amplio en el que han intervenido tanto la autoridad administrativa electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A través de lineamientos regulatorios y de una línea jurisprudencial consolidada se fue construyendo un marco interpretativo destinado a delimitar los alcances del artículo 134 constitucional y a garantizar la neutralidad del poder público frente a los procesos electorales (TEPJF, 2015).

Durante varios años este desarrollo institucional permitió consolidar un modelo relativamente claro de neutralidad

[1] Consultora internacional. Expresidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

estatal. Sin embargo, en los últimos años este marco interpretativo ha experimentado tensiones relevantes que no han derivado principalmente de reformas legislativas, sino de criterios jurisprudenciales adoptados por la integración actual de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto se inscribió la iniciativa de reforma constitucional presentada en 2026, que pretendía modificar el artículo 134 para permitir que autoridades públicas difundieran ejercicios de democracia directa, como consultas populares o procesos de revocación de mandato. Aunque dicha reforma constitucional finalmente no fue aprobada por el Congreso de la Unión, el debate que generó y el anuncio posterior de nuevas iniciativas nos obligan a revisar otra vez el alcance del modelo constitucional de neutralidad del poder público.

Cuando los recursos públicos y la comunicación institucional del Estado pueden incidir en procesos de deliberación o decisión política de la ciudadanía, se pone en juego uno de los equilibrios más delicados del sistema electoral mexicano: la neutralidad del poder público frente a la competencia política.

II. La reforma constitucional de 2007 y el origen del modelo de neutralidad

La incorporación de restricciones a la propaganda gubernamental en el artículo 134 constitucional fue resultado de un proceso de reforma orientado a corregir distorsiones estructurales que durante años habían afectado la equidad de las contiendas electorales en México. Entre ellas destacaban tres fenómenos recurrentes: la promoción personalizada de los servidores públicos, el uso estratégico de la propaganda gubernamental en contextos electorales y la utilización de recursos públicos con fines político-electorales (Senado de la República, 2007).

Durante décadas, la comunicación institucional de los gobiernos federales, estatales y municipales incorporó de manera sistemática elementos destinados a posicionar políticamente a quienes ejercían cargos públicos. Informes de gobierno, campañas institucionales o difusión de programas sociales incluían con frecuencia el nombre, la imagen o la voz de funcionarios.

A esta situación se sumaba el incremento de propaganda gubernamental durante los procesos electorales, lo que generaba ventajas indirectas para los actores políticos vinculados con las acciones de gobierno difundidas mediante dichos mensajes.

Frente a estas prácticas, la reforma constitucional de 2007 introdujo en el artículo 134 un conjunto de disposiciones destinadas a establecer límites claros a la comunicación gubernamental y al uso de los recursos públicos.

La intención del constituyente permanente fue explícita. En la exposición de motivos de la referida reforma, aprobada por amplios consensos entre las fuerzas políticas entonces representadas en el Congreso de la Unión, se sostuvo que uno de los objetivos centrales del nuevo modelo electoral consistía en asegurar que los poderes públicos observaran en todo momento una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral. El dictamen aprobado por el Senado subrayó, además, que las garantías constitucionales están diseñadas para proteger a las personas frente al poder público y no para amparar a las autoridades en el ejercicio de sus funciones. Bajo esta lógica, el constituyente incorporó en el artículo 134 constitucional reglas destinadas a impedir el uso del poder público para favorecer o perjudicar a partidos políticos o candidaturas, así como para promover ambiciones personales de carácter político.

De esta manera, el principio de neutralidad estatal surgió como una respuesta constitucional frente al uso histórico de recursos públicos con fines electorales.

III. El desarrollo administrativo del artículo 134

El texto constitucional estableció el marco general de estas restricciones, pero su aplicación práctica requirió un proceso posterior de desarrollo institucional.

En este proceso desempeñó un papel central la autoridad administrativa electoral. El entonces Instituto Federal Electoral, y posteriormente el Instituto Nacional Electoral, emitieron acuerdos y lineamientos destinados a regular la propaganda gubernamental y delimitar los alcances de la prohibición de promoción personalizada de los servidores públicos (IFE, 2011).

Estos lineamientos establecieron parámetros para identificar cuándo una comunicación gubernamental podía constituir promoción personalizada y definieron restricciones a la propaganda institucional durante los procesos electorales. Asimismo, consolidaron el criterio de que la comunicación institucional del Estado debía mantener un carácter estrictamente informativo y evitar cualquier elemento que pudiera asociarse con el posicionamiento político de servidores públicos.

De esta manera, el principio de neutralidad del poder público comenzó a adquirir contenido operativo dentro del sistema electoral mexicano.

IV. La construcción jurisprudencial del artículo 134

El desarrollo definitivo del modelo se produjo a través de la interpretación jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La jurisprudencia electoral reconoció progresivamente que el uso de recursos públicos y de la comunicación institucional del Estado puede generar ventajas indebidas en la competencia política, incluso cuando no existe una solicitud explícita del voto.

Existen varios precedentes relevantes en la materia, como ejemplo cito el expediente SUP-RAP-200/2009, en el cual el Tribunal analizó los alcances de la prohibición constitucional respecto de propaganda institucional difundida por autoridades públicas (TEPJF, 2009).

Posteriormente, en el expediente SUP-RAP-66/2011, la Sala Superior desarrolló criterios para identificar promoción personalizada en la comunicación gubernamental (TEPJF, 2011).

Esta línea interpretativa se consolidó posteriormente en la jurisprudencia 12/2015 (TEPJF, 2015), en la cual se establecieron elementos para identificar cuándo la propaganda gubernamental rebasa su carácter institucional y se convierte en promoción personalizada de servidores públicos.

A partir de esta evolución jurisprudencial, la Sala Superior consolidó un criterio fundamental: el artículo 134 constitucional establece un principio amplio de neutralidad estatal frente a los procesos electorales.

V. Tensiones recientes y riesgos institucionales

En los últimos años este modelo ha comenzado a experimentar tensiones relevantes, las cuales no provienen principalmente de reformas legislativas, sino de criterios jurisprudenciales recientes adoptados por la integración actual del Tribunal Electoral, los cuales han flexibilizado el modelo y han sido permisivos de la propaganda gubernamental, personalizada y desvío de recursos públicos, que han puesto en duda la equidad en la contienda en los últimos procesos electorales.

En este contexto se presentó la iniciativa de reforma constitucional de 2026 que pretendía permitir que autoridades públicas difundieran ejercicios de democracia directa, como consultas populares o procesos de revocación de mandato.

Permitir que las autoridades públicas difundan o promuevan estos ejercicios representa una alteración sustantiva del modelo constitucional de neutralidad del poder público construido a partir de la reforma electoral de 2007. Dicho modelo se diseñó precisamente para impedir que el aparato estatal y los recursos públicos influyeran en la formación de la voluntad política de la ciudadanía.

El problema adquiere una dimensión aún más delicada cuando se considera la posibilidad de que estos ejercicios de participación directa coincidan temporalmente con procesos electorales o que incluso puedan referirse a temas vinculados con la competencia política.

En ese escenario, la difusión institucional promovida por autoridades públicas podría incidir indirectamente en el debate electoral y alterar las condiciones de equidad en la contienda.

En términos prácticos, ello permitiría que el gobierno, a través de su capacidad institucional de comunicación y de los recursos públicos a su disposición, participe en procesos de deliberación ciudadana que pueden influir en la competencia política. Dicho de manera clara: el

gobierno terminaría formando parte del propio proceso político que la Constitución buscó mantener neutral.

La discusión sobre los alcances del artículo 134 constitucional no puede analizarse de manera aislada del contexto institucional en el que actualmente se desarrolla el sistema electoral mexicano. En los últimos años se ha observado una tendencia preocupante hacia la flexibilización de los límites que originalmente buscaban impedir la intervención del poder público en los procesos de competencia política. Esta tendencia no necesariamente se manifiesta mediante reformas legislativas explícitas, sino a través de interpretaciones que gradualmente amplían el margen de actuación de las autoridades públicas en el ámbito político-electoral.

Uno de los riesgos más evidentes se relaciona con la posibilidad de que los mecanismos de participación directa, como las consultas populares o los procesos de revocación de mandato, se utilicen en contextos que coincidan temporalmente con procesos electorales. La concurrencia entre estos mecanismos y las elecciones constitucionales plantea interrogantes relevantes sobre la forma en que la comunicación institucional del gobierno puede incidir en la formación de la opinión pública y, eventualmente, en la orientación del voto ciudadano.

El problema no radica únicamente en la existencia de estos mecanismos de participación directa, que forman parte legítima del repertorio institucional de las democracias contemporáneas. El problema surge cuando el gobierno participa activamente en su promoción o difusión utilizando recursos públicos y plataformas institucionales de comunicación. En tales condiciones, la capacidad de comunicación del Estado, muy superior a la de cualquier actor político, puede generar asimetrías significativas en el debate público.

Este escenario adquiere una dimensión particularmente delicada cuando se considera la posibilidad de que las consultas populares puedan abordar temas vinculados con la competencia política o con el propio sistema electoral. Si a ello se suma la eventual coincidencia temporal con procesos electorales o con otros ejercicios de participación ciudadana, el resultado puede ser un entorno institucional en el que la comunicación gubernamental se superpone con la deliberación política de la ciudadanía.

En términos prácticos, esta superposición puede traducirse en una forma indirecta de intervención del poder público en la competencia política. A través de la difusión institucional de estos ejercicios, el gobierno podría incidir en el debate público y en la agenda política en momentos particularmente sensibles del ciclo electoral. La utilización de recursos públicos para promover estos procesos introduce un elemento adicional de desequilibrio, pues coloca al aparato estatal en una posición privilegiada dentro del espacio público de deliberación.

Desde la perspectiva del constitucionalismo electoral, este tipo de escenarios debe analizarse con especial cautela. El modelo construido a partir de la reforma constitucional de 2007 partió precisamente de la premisa de que la equidad en la competencia política requiere limitar la capacidad del poder público para intervenir en el debate electoral. Permitir que la comunicación institucional del gobierno se proyecte sobre procesos de decisión política de la ciudadanía puede debilitar los límites que el constituyente buscó establecer para preservar la neutralidad estatal.

En este sentido, el debate actual no se restringe a una discusión técnica sobre el alcance de la propaganda gubernamental. Se trata, en realidad, de una discusión sobre el equilibrio institucional entre gobierno, competencia política y ciudadanía. Cuando el aparato estatal participa activamente en la promoción de procesos de decisión política que pueden coincidir con elecciones constitucionales, el riesgo de distorsionar las condiciones de la competencia democrática se vuelve considerable.

VI. Conclusiones

La reforma constitucional de 2007 al artículo 134 representó uno de los esfuerzos más relevantes del constitucionalismo electoral mexicano para fortalecer la equidad en la competencia política.

La consolidación de este modelo fue resultado de la interacción entre el texto constitucional, la regulación

administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Electoral. Sin embargo, las tensiones interpretativas recientes muestran la fragilidad de este equilibrio institucional.

Permitir la intervención comunicativa del gobierno en ejercicios de democracia directa no representa una simple modificación técnica del régimen de propaganda gubernamental. Representa, en realidad, un retroceso en la implementación del principio de neutralidad del poder público y en las garantías institucionales destinadas a evitar el uso político de los recursos públicos.

Preservar la neutralidad del poder público frente a la competencia política sigue siendo una condición indispensable para garantizar la libertad del sufragio, la autenticidad de los procesos electorales y la equidad democrática.

De menos importante a importante. La regulación de las consultas populares

Juan Jesús Garza Onofre[1]

Dentro de la discusión pública que compone la agenda nacional hay temas que importan, temas que importan poco y otros que simplemente no importan. La cobertura de éstos suele ser discreta, por no decir nula; aparecen en menciones breves dentro de reportajes más amplios, en referencias secundarias o en notas marginales dentro del debate que se gesta en torno a los temas que sí se consideran relevantes. Habrá que decirlo con claridad, son cuestiones que rara vez ocupan espacios centrales en los medios de comunicación, que difícilmente se convierten en objeto de análisis académico y que tampoco logran instalarse en la conversación más inmediata. En toda agenda política existen jerarquías, prioridades y temas que inevitablemente quedan relegados.

Aterrizando esta reflexión al campo jurídico, es importante ser conscientes de que no todos los aspectos de una reforma constitucional provocan controversia ni logran atraer el mismo interés social. Es decir, no todos los cambios a nuestro máximo ordenamiento pesan lo mismo ni derivarán en consecuencias de igual alcance. Algunos aspectos producen transformaciones institucionales relevantes o reconfiguran equilibrios de poder, mientras que otros se limitan a introducir ajustes acotados cuyo impacto jurídico y político resulta más bien limitado dentro del conjunto de la reforma.

En ese lugar periférico se encuentra el tema de las consultas populares dentro de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral presentada en marzo de 2026 por la presidenta Claudia Sheinbaum, después de un proceso previo irregular y trompicado que incluyó la instalación de una comisión presidencial, la realización de foros y audiencias públicas como la elaboración de diversas propuestas que, en muchos casos, no fueron tomadas en cuenta en la versión final de la iniciativa. A diferencia de otros aspectos de la propuesta que han concentrado la atención del debate, como la configuración del Congreso, los ajustes al financiamiento público de los partidos políticos o la regulación de contenidos electorales vinculados con inteligencia artificial, las disposiciones relacionadas con los mecanismos de democracia directa han recibido escasísima atención. Se trata de un elemento que aparece de forma limitada dentro del proyecto de reforma y cuya discusión, en términos generales, no ha sido atendida.

Con motivo de la primera consulta popular realizada en México en 2021 escribí algunos textos de carácter divulgativo sobre este mecanismo de participación. Desde aquel entonces quedé convencido de que las consultas populares en nuestro país no sólo resultan pertinentes sino necesarias para ampliar los espacios de participación ciudadana. Se trata de instrumentos que forman parte del repertorio institucional de la democracia directa y que, bien diseñados, pueden contribuir a canalizar demandas sociales, abrir procesos deliberativos y reforzar la legitimidad de determinadas decisiones públicas. Desde una concepción democrática que busca complementar los mecanismos representativos con formas adicionales de intervención ciudadana, resulta difícil oponerse en abstracto a la existencia de este tipo de herramientas. La participación directa en la toma de decisiones públicas constituye, al menos en principio, una ampliación de la agencia política de la ciudadanía, reduciendo la distancia entre gobernantes y gobernados.

El problema aparece cuando estos mecanismos dejan de concebirse como instrumentos institucionales de participación y comienzan a utilizarse como dispositivos de legitimación política. En ese punto la discusión deja de girar en torno al diseño normativo de la democracia directa y se desplaza hacia su utilización estratégica dentro de dinámicas políticas que, con frecuencia, se vinculan con los populismos contemporáneos. La consulta,

[1] Investigador del IIJ-UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y profesor de Teoría de la argumentación jurídica en el posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y de Filosofía del Derecho en el ITAM.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

así, se convierte en una herramienta de movilización o de ratificación política previamente definida.

Algo de eso ocurrió con la primera consulta popular celebrada en México. En su momento, en un artículo de opinión publicado en *The Washington Post* (Garza Onofre, 2021), califiqué de "terraplanistas de la democracia" a quienes impulsaban ese ejercicio, el cual se presentó públicamente como un mecanismo para decidir si debía juzgarse a los expresidentes, sí —aunque en retrospectiva suene absurdo e inverosímil—, eso fue precisamente lo que se sostuvo; si era indispensable meter a la cárcel a todos los expresidentes. No se nos preguntaba algo relevante. No se consultaba si debían investigarse posibles delitos ni si el Ministerio Público debía ejercer la acción penal cuando existieran elementos para hacerlo. Mucho menos si las autoridades debían cumplir con sus obligaciones constitucionales en materia de procuración de justicia. En términos prácticos, la consulta terminaba reducida a una especie de capricho presidencial. Independientemente de que se alcanzaran o no los umbrales de participación establecidos en la Constitución, el ejercicio carecía de efectos jurídicos reales. Jurídicamente era inviable. Se trivializaba un asunto que pertenece al ámbito del Estado de Derecho, se destinaban recursos públicos a un proceso sin consecuencias normativas claras y se construía una narrativa política que difícilmente podía traducirse en resultados institucionales efectivos. En el fondo, el ejercicio operó más como un *show*, un performance democrático sin impacto jurídico real. La situación se volvió todavía más problemática cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su integración anterior a la reciente reforma judicial, modificó la pregunta original y produjo una formulación que terminó siendo confusa e imprecisa. El resultado fue un cuestionamiento prácticamente ilegible que desdibujó el sentido inicial del ejercicio y generó un proceso de consulta con escasa claridad sobre su objeto. Después de celebrada la consulta, junto con mi colega y amigo Javier Martín Reyes calificamos el proceso como la crónica de un fiasco anunciado (Garza Onofre y Martín Reyes, 2021).

Un mecanismo potencialmente valioso dentro de un régimen democrático terminó convertido en algo muy distinto de aquello que normativamente debería ser. Vale la pena insistir en que las consultas populares pueden cumplir una función relevante cuando permiten que la ciudadanía intervenga de manera informada en decisiones públicas específicas y cuando se integran dentro de un diseño institucional que garantice claridad en las preguntas, efectos jurídicos definidos y condiciones mínimas de deliberación pública.

Después de esa lúgubre experiencia, del fiasco anunciado, uno pensaría que quienes la promovieron, la impulsaron y se empeñaron en sostenerla como un ejercicio ejemplar de participación ciudadana habrían tomado conciencia de sus deficiencias y aprovecharían la coyuntura para proponer cambios que realmente contribuyeran al fortalecimiento de este mecanismo dentro del sistema constitucional mexicano. En otras palabras, cabría esperar que la experiencia sirviera para corregir problemas evidentes de diseño institucional y para avanzar hacia reglas más claras que permitieran dotar a las consultas populares de mayor seriedad jurídica y utilidad democrática.

Pues nada más errado. No es siquiera que la iniciativa de reforma presentada por Claudia Sheinbaum empeore de manera sustantiva el panorama existente. El problema es más simple. Las consultas populares prácticamente no ocupan un lugar relevante dentro de la propuesta. Aparecieron de manera marginal, sin una revisión de fondo sobre sus condiciones de funcionamiento y sin un intento claro de corregir los problemas que la experiencia reciente dejó al descubierto.

En suma, lo que se propone es bastante acotado. La iniciativa introduce ajustes puntuales en el artículo 35 constitucional relacionados con la forma en que se promueven y realizan las consultas populares. Se establece que la autoridad electoral podrá fomentar la participación ciudadana mediante medios físicos y electrónicos y se amplía la prohibición de contratar propaganda destinada a influir en la opinión pública, extendiéndola no sólo a radio y televisión, sino también a otros medios y plataformas de difusión masiva. Asimismo, se prevé la posibilidad de incorporar tecnologías de la información y comunicación en la emisión del voto en estos ejercicios, dejando su regulación específica a lo que disponga la legislación secundaria. Fuera de estos cambios, el diseño general del mecanismo permanece intacto, pues no se modifican los umbrales de participación ni las condiciones para que los resultados sean vinculantes.

A ello se añadió una modificación relacionada con el ámbito local. La iniciativa planteaba incorporar en el

artículo 115 el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a participar en consultas populares, referéndums, plebiscitos y otros mecanismos de democracia directa en el nivel municipal, cuya regulación quedaría a cargo de las legislaturas de las entidades federativas. Se establece, además, que dichas legislaturas determinarían los porcentajes necesarios para solicitar estos ejercicios —con un límite máximo de dos por ciento de la lista nominal— y que sus resultados serían vinculantes cuando participe al menos 40% de la ciudadanía inscrita en ella. También se preveía que los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) se encargaran de su organización y cómputo. En términos generales, se trataba de referencias que habilitaban el desarrollo de estos instrumentos en el ámbito estatal y municipal, más que de una redefinición sustantiva del régimen de consultas existente.

Más allá de estos puntos, la propuesta no introducía cambios estructurales en el diseño constitucional de las consultas populares. No se revisaban los umbrales de participación necesarios para que sus resultados fuesen vinculantes, no se redefinían sus efectos jurídicos, no se replanteaba el procedimiento para su convocatoria ni se atendían los problemas que la experiencia de 2021 puso en evidencia respecto a la formulación de las preguntas o a la claridad de su objeto. En consecuencia, el mecanismo permanecía prácticamente intacto dentro del texto constitucional, con ajustes que operaban más como precisiones técnicas que como una reforma orientada a redefinir su funcionamiento dentro del sistema democrático mexicano.

En otras palabras, el mecanismo permanecía prácticamente intacto dentro del texto constitucional, con cambios más bien de índole local y de corte técnico que, bajo una lectura crítica, quizá, este último aspecto podría abrir la puerta a una modificación relevante en el régimen de difusión de las consultas a nivel federal, ya que mientras que el texto constitucional vigente establece expresamente que el Instituto Nacional Electoral sería la única instancia encargada de promoverlas y difundirlas, la redacción propuesta eliminaba esa referencia expresa a la exclusividad del Instituto. La modificación podría parecer menor, pero no es del todo irrelevante. Al desaparecer dicha mención, se abría un margen interpretativo distinto sobre la participación de otros actores en la discusión pública que rodeaba a estos ejercicios, siempre dentro de los límites que estableciera la legislación secundaria.

Durante etapas previas de discusión se llegó a sugerir la posibilidad de introducir cambios más profundos en el régimen de las consultas populares en este sentido, como que los partidos políticos pudieran solicitar o convocar consultas populares (Redacción de *El Financiero*, 2026). Sin embargo, estos planteamientos aparecieron únicamente en trascendidos o versiones preliminares no oficiales.

De ahí que pudiera concluirse que la iniciativa optara por mantener prácticamente intacto el diseño vigente del mecanismo, limitándose a introducir ajustes operativos menores y a abrir algunos márgenes para su desarrollo en el ámbito local. El contraste resultaba evidente si se revisan los propios antecedentes de la propuesta. Ahí se afirma que era necesario "transitar de una democracia puramente electoral a una donde la ciudadanía sea un sujeto activo permanente" (Presidencia de la República, 2026, p. 7), mediante instrumentos como consultas populares, referéndums y plebiscitos que permitan que "el pueblo mande y el pueblo quite". La retórica era ambiciosísima, el contenido normativo, en cambio, bastante más modesto. Si algo muestra la reforma presentada es que, al menos en materia de consultas populares, la prometida expansión de la democracia directa terminó reducida a unos cuantos ajustes, como a sabiendas de que nada iba a suceder.

Al tratarse de un aspecto tangencial dentro de la reforma electoral de Morena y poco relevante para los intereses inmediatos de los partidos políticos, terminó perdiéndose dentro de la lógica general de la disputa legislativa. Las negociaciones y los votos se concentraron en otros componentes de la iniciativa de mayor impacto para la competencia electoral y la distribución del poder, mientras que el apartado relativo a consultas populares pasó prácticamente inadvertido.

Así, la reforma fue desechada en el Legislativo al no alcanzar la mayoría calificada requerida para modificar la Constitución. Morena votó a favor, pero la oposición —PAN, PRI y Movimiento Ciudadano— se pronunció en contra y, de manera más significativa, también lo hicieron sus propios aliados, el Partido del Trabajo y el

Partido Verde, lo que impidió reunir los votos necesarios para su aprobación.

Ante lo ocurrido, lo que ha anunciado la titular del Poder Ejecutivo es recurrir a modificaciones en la legislación secundaria (la célebre ruta trazada por el Plan B), o bien volver a proponer otra reforma a nivel constitucional pero ahora muchísimo más descafeinada que la original, la cual al no tocar los aspectos más álgidos que impidieron su viabilidad con los demás partidos políticos permita avanzar parcialmente algunos de los objetivos planteados por Morena en el primer intento.

Y allí sí, como el apartado relativo a las consultas populares no generó mayor incomodidad en la discusión legislativa ni representó un punto de fricción entre las fuerzas políticas, todo indica que podría no sólo subsistir sino incluso ampliarse. De hecho, ya se ha mencionado la posibilidad de revisar algunas de las restricciones actuales, entre ellas la prohibición constitucional de someter a consulta popular temas de naturaleza electoral (Blanco, 2026).

En un giro difícil de ignorar, estaríamos ante algo que dista mucho de ser menor. Abrir la puerta para que cuestiones vinculadas con las reglas del propio sistema electoral puedan someterse a consulta implicaría trasladar al terreno de la votación directa asuntos que tradicionalmente han sido resguardados dentro del ámbito institucional y constitucional para evitar su manipulación coyuntural. En lugar de fortalecer los mecanismos de democracia directa, una medida de ese tipo podría terminar instrumentalizándolos aún más dentro de la competencia política, diluyendo la frontera entre participación ciudadana y estrategia plebiscitaria.

En conclusión, lo que inicialmente apareció como un componente marginal dentro de la reforma podría reinsertarse ahora dentro de la negociación política de la nueva propuesta, por no incomodar a nadie. Y así, paradójicamente, algo que fue prácticamente ignorado en la iniciativa original ahora podría terminar adquiriendo una relevancia inesperada dentro de una nueva reforma. Un tema que en menos de un mes pasó de menos importante a importante.

Mientras el discurso insistía en profundizar la democracia directa, el instrumento constitucional que debía materializar esa promesa siguió arrastrando las falencias de diseño y las ambigüedades que ya han quedado expuestas.

Triste historia para quienes se llenan la boca hablando del pueblo y de su participación en la toma de decisiones públicas, pero que en los hechos han dejado intactos los detalles cruciales del mecanismo jurídico más importante para hacerla posible. No por nada son populistas… La paradoja, en este caso, es que son populistas que desprecian las consultas populares.

El Estado que no suelta el poder: una simulación que pretendía reducir los derechos políticos indígenas

Saúl Ramírez Sánchez[1]

I. Introducción

En marzo 2026 la presidenta de la República envió a Cámara de Diputados una propuesta de reforma constitucional electoral con la solemnidad de quien entrega un plano arquitectónico para un edificio cuya demolición ya estaba programada. Llegó con el lenguaje de la transformación y la anatomía del trámite, blindada de adjetivos (histórica, transformadora, incluyente), pero desnuda de los consensos que toda reforma constitucional exige para sobrevivir al primer *round* parlamentario.

Más allá de la polarización política que generó la iniciativa y de la lógica de ganancia-pérdida que dominó la discusión pública, lo cierto es que la propuesta tenía temas relevantes y que demandan una reforma electoral. De hecho, estamos de acuerdo en que debe de existir una modernización del sistema electoral. Coincidimos en algunos temas con la ciudadanía que contestó la encuesta de *enkoll* que piensa que se requiere dicha reforma.

Esta encuesta nacional (W Radio, enkoll y *El País*, 2026) fue publicada el 4 de marzo de 2026, denominada "Evaluación Presidencial de Claudia Sheinbaum", donde se preguntó, entre otros temas, la opinión sobre la propuesta de la reforma electoral de la Presidencia mexicana, a la cual más del 80% contestó que está de acuerdo con dicha reforma electoral.[2] Esto es, ocho de cada 10 personas apoyan la propuesta de reforma electoral.

Los datos muestran un respaldo abrumador a los ejes centrales de la reforma. Por ejemplo, el 87% de las personas encuestadas está de acuerdo o muy de acuerdo con reforzar la supervisión del dinero utilizado en las campañas; el 85% coincide en reducir los sueldos y bonos de los altos funcionarios del INE; y el 83% respalda modificar las diputaciones y senadurías plurinominales para que todos los cargos se elijan directamente por voto ciudadano. Asimismo, el 82% avala reducir el financiamiento público destinado a partidos políticos y autoridades electorales; el 81% se pronuncia a favor de eliminar la reelección en todos los cargos de elección popular; y el 80% considera necesario prohibir el nepotismo, es decir, impedir que familiares ocupen cargos dejados por un funcionario electo.

Estos ejemplos, lejos de constituir una simple enumeración de porcentajes, revelan y reflejan un patrón consistente que se refiere a una ciudadanía que exige un rediseño profundo del sistema político-electoral, orientado a la austeridad, la vigilancia efectiva del poder y la eliminación de privilegios institucionales que históricamente han erosionado la confianza pública. Pero este consenso social, amplio y transversal, también expone una paradoja, mientras se quiera avanzar hacia un modelo electoral más austero y democrático, persiste una omisión legislativa que no puede seguir normalizándose. La falta de reconocimiento de los derechos políticos indígenas.

Se coincide en que una reforma político-electoral es necesaria. No obstante, su urgencia no radica únicamente en corregir excesos administrativos, ni en ajustar mecanismos de representación, sino en atender una deuda constitucional histórica que permanece intacta. A pesar de que los pueblos indígenas están reconocidos como sujetos de derecho público en el artículo 2º constitucional, sus derechos políticos como la participación, representación, autogobierno, sistemas normativos, jurisdicción propia siguen sin ser plenamente incorporados al diseño institucional del país. Esta ausencia no es menor. Todo

[1] Doctor en Derecho y profesor en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UABC. Investigador del SNII Nivel C.

[2] Si bien la opinión pública es favorable a las políticas de la presidenta, conviene mencionar que esta casa encuestadora ha sido señalada por medios y actores de la oposición como cercana a los gobiernos de Morena y a la presidenta.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

lo contrario, constituye el límite más evidente de cualquier reforma que aspire a llamarse democrática. En este marco, lo más relevante de esta opinión es identificar cómo se quería reconfigurar, reducir o simular las relaciones de poder entre el Estado y los pueblos indígenas con la propuesta de reforma electoral que fue enterrada el pasado 11 de marzo del año en curso.

II. Narrativa de la *gubernamentalidad* indígena

Recordemos que estos dos últimos gobiernos federales establecieron en la agenda política una narrativa gubernamental que se instauró desde el 2018, relativa a mencionar "primero los pobres, primero los pueblos indígenas". Esta etiqueta para muchos pueblos indígenas significaba darle un giro de visión de país, una evolución hacia un Estado democrático, incluyente y respetuoso de la interculturalidad, la pluriculturalidad, el pluralismo jurídico y la libredeterminación. Sin embargo, más que inaugurar un nuevo paradigma, esta consigna ha estado operando como un dispositivo retórico que permitió reordenar la relación del Estado con los pueblos indígenas sin alterar las lógicas históricas de tutela, centralización y administración de la diferencia.

Un ejemplo de la llamada temprana transformación indígena fue el cambio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas a un nuevo organismo indígena, mejor conocido como Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Un cambio que supuestamente fue presentado como una refundación institucional acorde con el reconocimiento de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas. Sin embargo, lo que sucedió fue una operación que reproduce un patrón clásico de asimilación o de integración, debido a que el Estado sigue redefiniendo unilateralmente el marco institucional que supuestamente debe garantizar la autonomía indígena, sin someterse a procesos de consulta vinculante ni a mecanismos de deliberación comunitaria.

Otro ejemplo fue la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), que profundizó esta paradoja. El Consejo fue anunciado como la instancia representativa de los 70 pueblos indígenas y del pueblo afromexicano, pero su integración respondió a un proceso de designación vertical desde el propio INPI. En lugar de constituirse como un órgano emanado de los sistemas normativos, las asambleas y las formas propias de representación de los pueblos, el CNPI terminó funcionando como una arquitectura de legitimación estatal, como un "órgano representativo" sin representación, un puente institucional construido desde arriba para simular la voz de quienes no fueron convocados a elegirla.

Esta tensión revela un problema estructural, el Estado reconoce discursivamente la libredeterminación, pero la administra; enuncia el pluralismo jurídico, pero lo subordina; invoca la interculturalidad, pero la instrumentaliza como un recurso político. Esto es, la narrativa de "primero los pueblos indígenas" no sólo encubre la persistencia de un modelo asimilacionista-integracionista, sino que produce una nueva forma de *gubernamentalidad* indígena, más sofisticada, más simbólica y, por lo mismo, más difícil de confrontar.

III. Derechos políticos indígenas reducidos a simples Acciones Afirmativas: la simulación de la Propuesta de Reforma Electoral 2026

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, presentada el 4 de marzo de 2026 por la Presidencia de la República ante la Cámara de Diputados, fue discutida en Comisiones el 10 de marzo y votada en el Pleno de la Cámara de Diputados el 11 de marzo del mismo año, sin alcanzar una votación de mayoría calificada.

Esta propuesta de reforma electoral pretendía constitucionalizar las acciones afirmativas, en lugar de reconocer los derechos políticos electorales de las comunidades y pueblos indígenas. Esto es lo que planteaba dicha iniciativa constitucional:

> En la selección y postulación de candidaturas a cargos de elección popular, los partidos políticos y autoridades electorales garantizarán acciones afirmativas a favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos así como de grupos históricamente subrepresentados (Cámara de Diputados, 2026, p. 116).

Frente a esta propuesta no se hizo esperar la gran indignación que provocó este concepto jurídico en las personas, comunidades y pueblos indígenas. Fue un golpe violento, institucional y estructural, que no nació ayer ni se agotará mañana. Lo cierto es que esta iniciativa

lo único que evidenció fue que los pueblos indígenas siguen siendo reducidos, una y otra vez, a folklor electoral. El reconocimiento de derechos políticos indígenas no se apaciguan con acciones afirmativas diseñadas en un escritorio, simulando una representación política. Los pueblos indígenas exigen un reconocimiento real, no tutelaje disfrazado de inclusión.

Además, buscar constitucionalizar las acciones afirmativas en lugar de reconocer derechos políticos indígenas es un error jurídico de primer orden. En primer lugar, porque se confunde la naturaleza legal de las acciones afirmativas con la de los derechos sustantivos. Asimismo, esta iniciativa reproduce una lógica integracionista y, sobre todo, una racionalidad colonialista del Estado mexicano frente a los pueblos indígenas, a pesar de que en el 2024 se les reconoció constitucionalmente como sujetos de derecho público. En tercer lugar, este concepto jurídico desobedece los estándares internacionales en materia de autodeterminación y consulta con consentimiento, libre, previa e informada, que ya son derechos constitucionales. Y en último lugar, esta propuesta genera la venta de espejitos por oro. Esto es, simula una representación simbólica que no transforma las relaciones de poder estructurales.

Afortunadamente esta simulación de reforma electoral constitucional no se aprobó por la falta de acuerdo entre el partido mayoritario y sus aliados. Pero más allá del resultado, surgen varios cuestionamientos de fondo que necesitamos comprender: ¿por qué no se reconocen los derechos políticos de los pueblos indígenas, si se pudieron otorgar en la reforma al artículo 2º constitucional en 2024? ¿A qué tipo de racionalidad gubernamental se enfrentan los pueblos indígenas? ¿Por qué la gubernamentalidad indígena no confrontó esta propuesta? ¿Quién debería asumir el costo político y la responsabilidad de proponer ese tipo de sandeces al tratar de establecer constitucionalmente las acciones afirmativas indígenas?

Recordemos que las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar la igualdad entre grupos que históricamente han sido discriminados (CERD, 2009). Su temporalidad es consustancial a su naturaleza. Esto es, se extinguen cuando se alcanza el objetivo de igualación, tal como lo ha resuelto en sus sentencias el TEPJF y como lo han implementado el INE y los OPLE.

En el caso de Baja California (BC), una de las resoluciones que se tuvo y que dio origen en su momento a las acciones afirmativas fue la Sentencia del Recurso de Reconsideración SUP-REC-28/2019, del 20 de febrero de 2019. Una sentencia considerada como la más importante en la entidad, porque ordenó a la autoridad electoral local que implementara acciones afirmativas indígenas hasta que el Congreso del Estado reconociera los derechos políticos indígenas. Reconocimiento que se concretó en 2023 con la reforma al artículo 7º constitucional de BC (Burgueño Duarte y Ramírez Sánchez, 2023; Ramírez Sánchez, Burgueño Duarte y García Barajas, 2024; Agenda Ciudadana, 2021). Claro, estos avances se dieron a través de la vía judicial, porque la voluntad legislativa siempre es casi nula en estas temáticas.

En esta sentencia la autoridad electoral definió claramente las acciones afirmativas, estableciendo el objeto y fin de dichas medidas especiales,[3] los destinatarios de las acciones como los pueblos indígenas que históricamente han sido excluidos en los espacios de poder. Y, precisamente, por eso son medidas temporales que no suplen los derechos políticos. Por ello, reiteramos que se trata de un error jurídico de dimensiones mayúsculas, cuya gravedad no puede minimizarse ni normalizarse en el debate público.

En cambio, los derechos políticos son posiciones jurídicas subjetivas de carácter permanente, cuyo reconocimiento constitucional implica obligaciones de Estado como el respeto, protección, garantía y promoción (Ferrajoli, 2001). Por lo anterior, los derechos no están sujetos a alguna condición temporal y su titularidad no depende de que el Estado decida otorgarlos como política jurídica, sino que preexiste al propio Estado en tanto expresión de la dignidad humana y, en el caso de los pueblos indígenas, de su existencia como comunidades políticas anteriores a la formación del Estado nación.

Finalmente, los pueblos indígenas son titulares autónomos de derechos políticos constitucionales porque son

[3] La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 30 de mayo de 2015, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria (TEPJF, 2015, pp. 13-15).

sujetos de derecho público. Esto significa que para el Plan B que mencionó la Presidencia de la República ante la iniciativa de reforma constitucional desechada, los pueblos indígenas deben ser tratados con el más amplio reconocimiento constitucional, lo que significaría que en dicho Plan B se debe garantizar la igualdad sustantiva sin simulación alguna. Esto es, se debe reconocer en la Ley electoral los mecanismos para que los pueblos indígenas postulen directamente sus candidaturas, sin intermediación de los partidos políticos y en concordancia con el artículo 2º constitucional, salvaguardando en todo momento los derechos políticos indígenas de la usurpación de la que han sido víctimas estos pueblos en los últimos procesos electorales.

IV. Conclusión

Lo ocurrido con la iniciativa de reforma electoral 2026 en materia indígena no es un episodio aislado ni un simple error técnico, es la expresión más reciente de una racionalidad estatal que, independientemente del gobierno en turno, sigue administrando a los pueblos indígenas en lugar de reconocerlos como lo que constitucionalmente ya son, sujetos de derecho público.

Constitucionalizar acciones afirmativas en lugar de derechos políticos no es un avance, hubiera sido una regresión disfrazada de inclusión. Confunde deliberadamente lo temporal con lo permanente, lo compensatorio con lo sustantivo, y la representación simbólica con la autodeterminación real. Esta confusión puede ser que no fue casual, sino podría ser una continuidad del colonialismo interno y una narrativa con una nueva gramática institucional.

No se atribuye la responsabilidad a la Presidencia, sino a las formas de *gubernamentalidad indígena* que han evitado la confrontación y carecen de un compromiso efectivo con los pueblos indígenas. Resulta particularmente problemático que, pese a su adscripción identitaria indígena y a su autodefinición como antiguos asesores del EZLN, estos actores no hayan impulsado transformaciones sustantivas. En este sentido, les corresponde asumir la responsabilidad y el costo político derivados de una configuración estatal que, mientras reconoce discursivamente los derechos indígenas, los niega en el plano del diseño institucional.

En suma, que la reforma no haya alcanzado mayoría calificada no resuelve el problema, sino sólo se pospone y se administra la falta de reconocimiento de derechos políticos. La cuestión sigue estando sobre la mesa: ¿cuándo se otorgará a los pueblos indígenas lo que en derecho les corresponde, no como concesión política, sino como obligación constitucional? Mientras esa pregunta no tenga respuesta real, cualquier reforma que se presente como democrática seguirá estando, en el mejor de los casos, incompleta.

Acciones afirmativas: un paso a ciegas

Uriel Carrillo Altamirano[1]

I. Introducción

En una nueva vuelta por reformar la Constitución en materia electoral, la presidenta Sheinbaum y Morena presentaron una nueva iniciativa de reforma electoral. En esta ocasión, los cambios al sistema electoral y de partidos resultan menos medulares o fuertes que los que se presentaron en los planes anteriores (A, B y C) y, sin embargo, no por ello son menos trascendentes.

Los cambios propuestos con respecto a la Cámara de Diputados y la de Senadores, así como la reducción de financiamiento a los partidos y cambios en los tiempos del Estado son la parte central, porque inciden directamente en la traducción de votos en escaños (la representación política), en la capacidad estructural y organizativa de los partidos y en el Modelo de Comunicación Política electoral institucionalizado.

En una democracia representativa y liberal la participación efectiva a partir de poder votar y ser votado es básica, igual de importante es que la pluralidad de la sociedad esté representada lo mejor posible en el Congreso, asegurando que tanto mayorías y minorías obtengan los lugares que legal y legítimamente les corresponden (Bobbio, 1986; Sartori, 1988; Dahl, 1989). La traducción de votos en escaños y curules es un proceso formal, pero con un trasfondo sustantivo; es decir, a través de la representación política la ciudadanía delibera en el Poder Legislativo y crea leyes e impulsa políticas públicas.

Sin embargo, uno de los problemas de las democracias siempre ha residido en la calidad de la representación y su constante malestar. Si bien las aristas respecto a este tema son variadas (Cadena-Roa y López, 2019), me centraré en la que considera a los grupos que históricamente han quedado fuera de la representación política descriptiva y sustantiva (Pitkin, 1985). Este breve texto tiene como objetivo poner atención a las acciones afirmativas para los grupos en situación de vulnerabilidad.

II. Grupos en situación de vulnerabilidad y acciones afirmativas

El funcionamiento de los sistemas económicos y políticos sin distinción producen y reproducen relaciones de poder que colocan en posición de privilegio a unos frente a otras y otres, que derivado de la estructura social, económica y política en la que habitan, ocupan una posición de vulnerabilidad. De ahí que, dependiendo de las características físicas e identitarias de cada persona (la clase, el género, la etnicidad, el capacitismo, la orientación sexual, la condición migratoria, la edad, entre otros), el sistema les "premie" o "castigue" marcando las diferencias entre el privilegio y lo anormal (Saba, 2013; Bárcena, Barrera y Carrillo, 2025). En una nuez, las personas o los grupos están en una situación de vulnerabilidad por las condiciones del sistema político, social y económico en el que viven.

Aunque la diversidad (social y política) implica reconocer y respetar las diferencias, un objetivo de un Estado democrático debe ser el lograr la igualdad y la equidad. Desde el derecho, existe una diferencia conceptual entre la igualdad "formal" y la "material" (Saba, 2013; Zavala, 2019).

> La primera se entiende como aquellas acciones que generalmente emprende el Estado y sus instituciones para tratar a todas las personas de manera igualitaria y, en contrasentido, para evitar tratos privilegiados hacia ciertas personas o grupos. Por el otro lado, la vertiente sustantiva del principio de igualdad parte del reconocimiento de que en la realidad existen desigualdades estructurales e históricas que no permiten ejercer un trato igualitario hacia todas y todos (Bárcena, Barrera y Carrillo, 2025, p. 281).

[1] Licenciado en Ciencias de la Comunicación y maestrante en Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9286-1101.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Las acciones afirmativas o medidas positivas son instrumentos implementados por el Estado y sus gobiernos para "compensar y revertir formas de discriminación negativa que recayeron históricamente sobre las categorías sociales vulnerables" (Segato, 2007). Deben ser medidas específicas, temporales y justificadas que den un trato "especial" a las personas que han sido afectadas por la exclusión y violencia estructurales, y que de manera clara y directa subsanen totalmente o en parte las problemáticas del grupo, tales como leyes, programas sociales, campañas gubernamentales (Saba, 2013; Zavala, 2019).

III. Las acciones afirmativas en la política y en las propuestas de reforma

Las acciones afirmativas o medidas positivas no son exclusivas de la política, pues se pueden impulsar desde distintos frentes. Para el caso que nos ocupa, han sido promovidas y establecidas principalmente por el Instituto Nacional Electoral (INE) y, a veces, en conjunto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como una obligación para los partidos políticos.

No es aquí el espacio para hacer un recorrido histórico del tema, pero hay literatura extensa al respecto (véase Bárcena, Barrera y Carrillo, 2025; y Pérez y Eguiarte, 2019, por mencionar algunos). Basta con mencionar que el caso paradigmático ha sido el de las mujeres, quienes a partir de cuotas, reformas y organización social lograron pasar de algunos espacios a la paridad completa en la representación popular (Freidenberg y Alva, 2017). Pero el camino no ha sido el mismo para otros grupos con subrepresentación. Si bien las personas indígenas, de la diversidad sexual, afromexicanas o con discapacidades pueden votar, las condiciones de desigualdad estructural son un obstáculo para que muchas de ellas puedan ejercer su voto en plena libertad, pues frecuentemente son blanco de estrategias clientelares; ni qué decir de los cargos populares, ya que las poblaciones más afectadas por la exclusión estructural e histórica, a pesar de competir o de intentarlo, no han logrado con éxito sostenido y sustantivo el acceso al poder político.

En su momento, la primera propuesta de reforma electoral enviada por Andrés Manuel López Obrador no consideró acciones afirmativas. El punto central del Plan A de 2022 era hacer una nueva institución electoral tanto en el área administrativa como jurisdiccional, además de eliminar a los plurinominales, reducir el financiamiento público a los partidos, el costo de las elecciones y rehacer el diseño institucional electoral, entre otras cosas (Presidencia de la República, 2022a). Como sabemos, dicha reforma no pasó, porque no se alcanzó la mayoría calificada (Yáñez, 2023).

El segundo intento fue la reforma electoral a las leyes secundarias, a partir de la cual López Obrador pretendió hacer cambios sustantivos al sistema electoral y de partidos (Martín y Marván, 2023). Al final del día el Plan B murió de forma jurídica en 2023, después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) lo declaró inconstitucional (Martín y Salazar, 2024; Martín y Marván, 2025; Yáñez, 2023). A pesar de que la vida del Plan B fue corta, sus implicaciones eran significativas y varias de ellas fueron analizadas (Martín y Marván, 2025; Martín y Marván, 2023).

La versión original del Plan imponía a los partidos la obligación en la Cámara de Diputados de postular ocho fórmulas para las personas con discapacidad permanente, cuatro por personas afromexicanas, cuatro por personas de la diversidad sexual y cuatro por jóvenes en candidaturas a diputaciones federales, por el método de mayoría relativa (MR) o representación proporcional (RP); mientras que las fórmulas de personas migrantes y residentes en el extranjero serían cinco por cada partido político, y para las comunidades indígenas debían postular candidaturas en al menos 21 distritos indígenas por MR; y por RP candidaturas correspondientes en proporción a la población indígena y el número de distritos electorales indígenas (Presidencia de la República, 2022b). Por su parte, para el Senado se establecían al menos cuatro fórmulas para las personas con discapacidad permanente, afromexicanas, jóvenes, de la diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero, por ambos principios o en uno solo (Presidencia de la República, 2022b).

El dictamen del Senado tenía diferencias significativas respecto del original presentado por el Ejecutivo federal (Bárcena, Barrera y Carrillo, 2025; Yáñez, 2023; Cámara de Senadores, 2022). La segunda versión del Plan B determinó postular 25 candidaturas a diputaciones para los seis grupos en situación de vulnerabilidad en general, por ambos principios y en cualquier distrito electoral; mientras que eliminó dichas medidas positivas para el

Senado (Bárcena, Barrera y Carrillo, 2025).[2] Sin duda, una regresión con respecto a la primera propuesta y con lo que el INE había establecido para los procesos electorales 2017-2018 y 2020-2021.

El tercer intento de reforma electoral llegó el 5 de febrero de 2024 en conjunto con otras reformas constitucionales. Aunque fue descartado, este nuevo intento recuperó partes del Plan A e ideas del Plan B, lo que lo convirtió en un ariete igual de importante. A saber, los cambios que proponía eran, entre otras cosas, elegir por voto popular a las consejerías y magistraturas, eliminar la representación proporcional en el ámbito federal y local; "borrar del mapa constitucional a los institutos y tribunales electorales locales; reducir significativamente el financiamiento público a los partidos políticos; disminuir las facultades de fiscalización, y debilitar el Servicio Profesional Electoral Nacional" (Martín y Marván, 2025, p. 7).

Para el caso de las acciones afirmativas, la reforma dio un paso atrás al no incluirlas. Al contrario, los grupos en situación de vulnerabilidad y las mujeres podían haber sido afectados ante la eliminación de la representación proporcional en diputaciones y la reducción de senadurías, la independencia de las autoridades electorales y disminución del financiamiento público (Presidencia de la República, 2024; Martín y Marván; 2024; Gilas, 2024). De acuerdo con Gilas (2024) y Carrillo y Varas (2024), otro cambio relevante estaba en el artículo 41 constitucional porque proponía que las autoridades electorales no podrían modificar los nombramientos de las candidaturas que realizaran los partidos políticos, y sólo podrían ordenar la reposición de éstas por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía, lo cual iba en detrimento de las posibles acciones afirmativas que el INE pudiera considerar.

IV. Plan A: un avance a ciegas

La nueva reforma electoral, que para el cierre de este texto ya fue votada y no aprobada por la Cámara de Diputados, consideró elevar a rango constitucional las acciones afirmativas. De entrada, podría considerarse un paso favorable y significativo, pero véase la redacción del artículo 41, Fracción IV:

> En la selección y postulación de candidaturas a cargos de elección popular, los partidos políticos y autoridades electorales garantizarán acciones afirmativas a favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos así como de grupos históricamente subrepresentados (Cámara de Diputados, 2026, p. 23).

La propuesta era aceptable a primera vista, lo cierto es que no aseguraba nada. Por otro lado, esta redacción propiciaba una disparidad entre partidos, ya que cada fuerza política ponderaría qué cantidad era suficiente. La historia nos ha dicho que para ellos, menos es mejor. En consecuencia, nada garantizaba que hubiera más y mejores acciones afirmativas.

Esta puerta también creaba una tensión entre las autoridades electorales y los partidos, porque mediante el principio de autodeterminación estos últimos protegerían sus decisiones; es decir, si un partido consideraba que sólo cinco candidaturas serían suficientes para todo el Congreso, nada le obliga a poner más o menos. Ahora bien, por el lado de las autoridades, el límite de imposición e impulso de AA sería incierta y, muy probablemente, la (re)construcción de la representación política para los grupos en situación de vulnerabilidad sería una constante de estira y afloja por observar la calidad y la cantidad de las medidas en un intento por igualar, al menos, el camino que el INE y el TEPJF ya habían logrado.

Hay que considerar que la reforma no establecía que otros grupos históricamente están subrepresentados, por lo que su definición podría ser complicada. Además, no quedaba claro cómo operaría la paridad con las AA y los mexicanos residentes en el extranjero, que en esta reforma ya tenían un cambio en específico.

La apuesta podría ser reservar curules y escaños directamente para este grupo, tanto en congresos locales como a nivel federal. En términos de Pitkin, falta fortalecer la representación formal, descriptiva y sustantiva de estos grupos, pues no hacerlo es negar su existencia.

[2] Para una versión más detallada véase Bárcena, Barrera y Carrillo (2025) y Bárcena, Barrera y Carrillo (2023).

Reformar las elecciones judiciales: lecciones del proceso judicial electoral de 2025

Azul A. Aguiar Aguilar[1]

I. Introducción

En septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación lo que sería uno de los mayores retrocesos democráticos en la breve historia de la democracia en México. Después de 30 años de independencia judicial, profesionalización y carrera judicial, el partido en el gobierno introdujo un modelo de selección para personas juzgadoras sin precedentes en el mundo: la elección popular para juezas y jueces de todos los niveles. Adicionalmente, para implementar su modelo destituyó a más 1,800 personas juzgadoras de carrera judicial, vaciando la judicatura de la experiencia jurisdiccional —entre 25 y 30 años— y la trayectoria para decidir derechos y conflictos entre poderes.

Las elecciones judiciales de junio de 2025 se han convertido en las primeras elecciones no democráticas del México después de la transición. Fueron las primeras elecciones en las que la integridad electoral se vio vulnerada en sus tres etapas: la preelectoral, la electoral y la poselectoral (Monsiváis, Aguiar y Cornejo, en prensa). Se verificaron fallas y problemas sustantivos como el proceso mediante el cual se seleccionaron las candidaturas, el número de personas candidatas, las boletas electorales, el conteo de votos, así como la resolución de disputas electorales, que hacen imposible se pueda hablar de elecciones libres y auténticas.

La elección judicial de 2025 reveló que el modelo actual de elección popular de jueces es institucionalmente inviable y normativamente antidemocrático. Sin reformas sustantivas, se corre el riesgo de profundizar el colapso del elemento mínimo de una democracia: elecciones libres y auténticas, pero también el acceso a una justicia profesional, imparcial y expedita. A pesar de esto, la iniciativa de reforma en materia electoral 2026, propuesta por la presidenta Claudia Sheinbaum, no contempló cambios en materia electoral-judicial. Este capítulo identifica las principales fallas institucionales evidenciadas en la primera elección judicial y propone un conjunto de reformas necesarias mínimas para evitar el derrumbamiento de las instituciones electorales y las de impartición de justicia.

II. Problemas institucionales del modelo de elección judicial

La elección judicial de 2025 evidenció diversos problemas derivados del diseño institucional, que tuvieron un impacto significativo en la integridad del ciclo electoral: la elección judicial no fue auténtica ni equitativa. La reforma judicial de 2024 estableció que una primera mitad de las personas juzgadoras federales serían destituidas y sustituidas por quienes resultaran electas en junio de 2025, mientras que la segunda mitad sería reemplazada en una segunda elección programada para 2027. En consecuencia, en la elección de 2025 se disputaron 881 cargos, con más de 3,425 candidaturas registradas (INE, 2025).

El alto número de candidaturas tuvo implicaciones importantes tanto para la operación de la elección por parte del INE —cuyo presupuesto además fue reducido—, así como en la información disponible para el electorado y en el diseño y la accesibilidad de las boletas. El desafío para los votantes fue extraordinario: no sólo debían conocer y elegir entre 150 y 221 candidaturas (OEJ, 2025), dependiendo del distrito, sino también diferenciar la naturaleza del cargo jurisdiccional en disputa: jueces y magistrados en materias mercantil, penal, administrativa, laboral y civil, así como magistraturas electorales, del Tribunal de Disciplina Judicial y ministras y ministros de la Suprema Corte. En este contexto, las seis boletas que recibió cada votante resultaron incomprensibles, no sólo por su diseño, sino porque resulta inviable organizar una contienda con más de 3,400 candidaturas desconocidas y

[1] Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Profesora-investigadora en el ITESO y de asignatura en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNII-SECIHTI Nivel 2.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

esperar que el proceso sea auténtico, libre y equitativo. La imposibilidad de que la ciudadanía conociera a todas las candidaturas y entendiera sus funciones, sumada al interés del partido en el gobierno por asegurar el triunfo de perfiles afines, derivó en la distribución sistemática de los llamados "acordeones" que sirvieron como "guías" para la votación, vulnerando la equidad en la contienda.

Un problema que puso en jaque la elección judicial fueron los comités de selección de las candidaturas. Vinculados al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estos comités carecieron de un procedimiento estandarizado, transparente y riguroso para seleccionar y evaluar las miles de candidaturas que se inscribieron para la elección (Estrada, 2025). Además, la integración de los comités del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo estuvo compuesta por personas cercanas al partido de la presidenta, mientras que el comité del Poder Judicial fue el único que estuvo integrado por perfiles sin vínculos partidistas. Estas diferencias resultaron determinantes para que las personas aspirantes decidieran presentar su candidatura ante uno u otro comité —o incluso ante los tres—, pues desde el inicio era evidente que la metodología de evaluación y la rigurosidad del proceso variaban significativamente entre ellos, siendo más estrictos en el caso del comité del Poder Judicial. La metodología de selección se convirtió así en un elemento central para la politización del proceso, pero también en un factor que explica el bajo y, en muchos casos, deficiente perfil profesional de algunas de las personas que finalmente aparecieron en las boletas y que, una vez electas, asumieron cargos judiciales.

La situación se deterioró cuando, a partir de una orden judicial que instruía suspender temporalmente el proceso de elección de jueces, el comité del Poder Judicial fue el único que acató la medida. En contraste, los comités vinculados al Ejecutivo y al Legislativo continuaron con el proceso, siguiendo una controvertida sentencia del Tribunal Electoral. Posteriormente, el Senado sustituyó de facto al comité del Poder Judicial y, en contravención de lo dispuesto por la Constitución, envió al INE la lista de candidaturas que correspondía a dicho comité. Como resultado, las listas de personas candidatas que finalmente llegaron al INE fueron elaboradas por instancias controladas por el partido en el gobierno. De este modo, la etapa de selección de candidaturas se convirtió en el principal mecanismo de control político sobre la elección judicial.

Una vez que llegaron las listas de personas candidatas al INE, se verificaron otros problemas de integridad electoral relacionados con la falta de legislación secundaria, distritos mal diseñados, falta de presupuesto, 50% menos casillas instaladas que en procesos electorales precedentes, boletas complejas, reglas de paridad que alteraron significativamente la equidad en la contienda en algunos distritos, campañas judiciales restringidas, distribución sistemática de acordeones y, finalmente, una autoridad jurisdiccional en materia electoral políticamente capturada (Monsiváis, Aguiar y Cornejo, en prensa). Un tema central de la ausencia de integridad tiene que ver con la manipulación electoral derivada de la distribución de acordeones. De acuerdo con un análisis estadístico, "todos y cada uno de los nombres incluidos en un acordeón en particular ganaron, y todos los aspirantes que no estuvieron incluidos [...] quedaron fuera de la Suprema Corte o del Tribunal de Disciplina" (Aparicio, 2025, p. 47).

III. Un modelo que no recomiendan replicar

El modelo mexicano de elección popular de jueces es institucionalmente complejo, inviable y pone en riesgo la democraticidad del régimen, la rendición de cuentas electoral, la independencia judicial y el acceso a la justicia. De hecho, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos recomendó no replicar el modelo en la región (MOE, 2025, p. 37).

La falta de criterios y metodología rigurosos llevó a la judicatura a personas que no tienen el perfil idóneo. Por ejemplo, después de celebrada la elección, el Consejo General del INE anuló el triunfo de 45 jueces y magistrados electos por no cumplir con el requisito constitucional del promedio académico mínimo. Sin embargo, la Sala Superior revocó la declaratoria de inelegibilidad y se le entregaron constancias de mayoría a quienes no cumplen con requisitos para ser persona juzgadora (García, 2025). Las y los jueces requieren un *expertise* técnico para decidir derechos y esto es mejor garantizado a través de una carrera judicial, con años en el cargo y no con experiencia profesional general en derecho. En ese sentido, diversos reportes periodísticos han comenzado a documentar problemas en el desempeño de algunas personas juzgadoras electas. Jueces de carrera y abogados litigantes han señalado casos en los que los nuevos juzgadores muestran desconocimiento de jurisprudencia

relevante o de los procedimientos básicos de las audiencias. Informes periodísticos reportan, por ejemplo, audiencias penales en las que un juez vinculó a proceso a un imputado sin permitir el desahogo de pruebas solicitado por la defensa, lo que afecta principios fundamentales del sistema penal acusatorio y los derechos procesales de las partes involucradas (Rojas, 2025)

En suma, el modelo mexicano de la elección judicial es incompatible con la irrenunciable necesidad de contar con jueces especializados y con experiencia técnica. La elección popular que intentó "democratizar" la selección de personas juzgadoras terminó socavando tanto atributos centrales de una elección democrática como la independencia judicial. En ese sentido, no podemos ignorar que reformar la "reforma judicial" de 2024 es una tarea ineludible.

IV. Reformar la reforma judicial de 2024

¿Queremos llegar a la elección judicial con las mismas reglas de la primera elección judicial? A partir de la evidencia mostrada son urgentes cambios que permitan seleccionar a jueces de manera independiente. ¿Cómo mejorar el proceso de selección de las personas juzgadoras? Sobre este tema existe una amplia literatura, tanto en los estándares internacionales como en los estudios comparados sobre política judicial. No es necesario reinventar la rueda. La evidencia comparada muestra de manera consistente que los sistemas más efectivos para la selección de personas juzgadoras son aquellos basados en criterios meritocráticos (Di Federico, 2005; Guarnieri, 2008; Phillips, 2009); esto es, responden a las capacidades, la profesionalización y no a la popularidad que reclaman las elecciones. Esto es así desde el surgimiento del Estado moderno, cuando se le dijo al rey que para impartir justicia era necesario tener mentes cultivadas en derecho, o bien, lo que Sir Edward Coke (1986) denominó "la razón artificial", es decir, una forma especializada de razonamiento que caracteriza al derecho y que sólo puede desarrollarse mediante el estudio y la práctica. En el siglo XX y XXI esto se operacionalizó en lo que se conoce como servicio de carrera judicial, en el que las personas juzgadoras son seleccionadas y promovidas en el cargo por concurso de oposición. Estos concursos en los que se miden las capacidades jurídicas, la experiencia y la trayectoria profesional de quienes imparten justicia son, desde la evidencia empírica comparada, el mejor mecanismo para seleccionar juezas y jueces (Aguiar Aguilar 2025; Guarnieri, 2008), pues garantizan no sólo mayor profesionalismo, sino también mayores niveles de independencia, especialmente comparado con un proceso de elección popular.

A partir de lo observado en la elección judicial de 2025 y considerando que el partido en el gobierno no está dispuesto a mejorar el proceso de selección mediante la reintroducción de un sistema meritocrático, sino que lo más seguro es que apostará (si bien nos va) a reformar lo mínimo para evitar repetir errores como seleccionar a personas candidatas que no cumplen los requisitos o reducir la actual imposibilidad de conocer a las personas que votan, se presentan tres ejes mínimos para la reforma judicial:

4.1. Reformar comités de selección y mecanismo de selección de candidatos

Para evitar la politización de los Comités de Selección, así como la falta de evaluaciones estandarizadas y metodológicamente rigurosas se debe rediseñar la manera en cómo están integrados estos comités, el procedimiento que considera cada uno de ellos y el conjunto de variables relevantes para seleccionar a perfiles idóneos.

En ese sentido, los Comités de Selección de los tres poderes tienen que estar integrados por personas juzgadoras con carrera judicial y juristas de reconocido prestigio, sin militancia o cercanía con partidos políticos. Se debe crear una metodología única y estandarizada para los tres Comités de Selección compuesta por tres etapas eliminatorias: a) prueba escrita; b) prueba oral; y c) evaluación de integridad. El objetivo de este proceso es seleccionar sólo los perfiles que obtuvieron las evaluaciones más altas en cada uno de los comités. Esto asegura que personas que no tienen competencias jurídicas no lleguen al cargo de juzgador(a).

4.2. Reducir el número de cargos judiciales de elección

La reforma irrenunciable para tener una elección judicial con legitimidad y evitar el problema de una elección masiva y carente de estándares de integridad, como la de junio 2025, es la de introducir un sistema mixto en el que se elijan únicamente los cargos jurisdiccionales más importantes, esto es, los de las altas cortes: ministras(os)

de la SCJN, magistradas(os) electorales de las salas del TEPJF y del Tribunal de Disciplina Judicial. Por su parte, magistraturas de circuito y juzgados de distritos, que es donde recae el mayor número de personas, deben seguir un proceso de selección meritocrático de carrera judicial, coordinado por el Tribunal de Disciplina Judicial a partir de concursos abiertos de oposición. Esto está en línea incluso con los argumentos que cuestionan el rol de las instituciones contramayoritarias, es decir, las elecciones estarían limitadas a los más altos cargos jurisdiccionales, donde la legitimidad democrática podría estar normativamente justificada. Este cambio tiene, además, un impacto significativo en temas que vulneraron distintas fases del proceso electoral, eliminando problemas derivados de la distritación electoral-judicial como la inequidad en el voto, la desconexión jurisdicción-electorado, elecciones masivas y las boletas inmanejables (imposibilidad del voto informado).

4.3. Regular la influencia política en las campañas judiciales

El financiamiento de las campañas judiciales debe ser enteramente público y estrictamente regulado. En la elección judicial de 2025, las personas candidatas pudieron gastar recursos propios hasta un determinado límite. Este esquema generó inequidades significativas en la contienda, ya que no todas las candidaturas estaban en posición de disponer de esos recursos sin el respaldo informal de organizaciones políticas, redes de apoyo partidista o grupos de interés. Además, varias candidaturas continuaron desempeñando cargos en la función pública durante el proceso electoral, lo que les otorgó ventajas indebidas en visibilidad, acceso a recursos y redes institucionales. El Estado debe proveer montos iguales y limitados de financiamiento público para todas las candidaturas. Asimismo, las personas candidatas deberían estar obligadas a separarse temporalmente de cualquier cargo público durante la campaña, con el fin de garantizar condiciones mínimas de equidad. Estas medidas también son necesarias para reducir los riesgos de infiltración de recursos ilícitos, incluyendo financiamiento proveniente del crimen organizado.

Adicionalmente, como se mostró anteriormente, uno de los factores que más afectó la integridad del proceso electoral judicial fue la distribución masiva de los llamados acordeones o guías de voto, mediante los cuales organizaciones políticas y redes partidistas orientaron de manera coordinada el voto hacia determinadas candidaturas. Para prevenir este tipo de intervenciones, es necesario establecer reglas claras que prohíban la elaboración, distribución o promoción de guías de voto por parte de partidos políticos, funcionarios públicos, organizaciones corporativas o grupos de interés. Esta regulación debe acompañarse de causales explícitas de nulidad electoral, de modo que la comprobación de campañas coordinadas de apoyo partidista, financiamiento ilegal o distribución sistemática de guías de voto constituya motivo suficiente para anular la elección correspondiente.

V. Conclusiones

La elección judicial no produjo la legitimidad democrática que sus diseñadores anticipaban. Por el contrario, debilitó la independencia judicial y puso en riesgo uno de los pilares mínimos de la democracia: las elecciones libres y auténticas. El primer proceso electoral judicial evidenció los límites de intentar elegir por voto popular a todas las personas juzgadoras federales en México. Como señaló la Misión de Observación Electoral de la OEA, el modelo presenta serias dificultades para ser replicado en otros contextos. El problema no radica únicamente en deficiencias de información, gestión electoral o implementación del proceso, sino en el diseño y la lógica institucional del modelo mismo. El alto número de los cargos en disputa, la politización de la selección de candidaturas, las inequidades generadas durante la campaña y la manipulación en la votación revelan que el esquema actual es incompatible con los principios que rigen tanto la integridad electoral, como la independencia judicial.

Para restaurar la independencia judicial y evitar un mayor deterioro de la autoridad electoral, resulta necesario reformar la reforma judicial. Esto implica rediseñar el proceso de selección de personas juzgadoras, limitar las elecciones populares a integrantes de las altas cortes y fortalecer un sistema meritocrático de carrera judicial para la designación de magistraturas de circuito y juzgados de distrito. Sin estos cambios, el riesgo es alto de que las elecciones judiciales de 2027 profundicen el control político de la judicatura, socaven aún más la profesionalización del acceso a la justicia, erosionen la confianza en las autoridades electorales y debiliten la calidad de la justicia.

Sí a la reforma... de las elecciones judiciales

Guadalupe Salmorán Villar[1]

Las elecciones judiciales no son un mecanismo idóneo para integrar el Poder Judicial. He expuesto con anterioridad las razones de esta postura, que pueden resumirse en tres preocupaciones centrales: la pérdida de independencia judicial, la inevitable politización del proceso electoral y la captura de las altas cortes por parte del poder político, particularmente por el Ejecutivo.[2] Desde esta perspectiva, sería preferible regresar a un sistema de designación de las altas cortes a cargo de los poderes públicos —con contrapesos efectivos— y un sistema robusto de carrera judicial para los juzgados de distrito y tribunales colegiados.

No se trata simplemente de una opinión. La no idoneidad del sistema electivo como mecanismo de renovación masiva de las magistraturas ha sido señalada por numerosas voces de la academia, organizaciones civiles y organismos internacionales, que han advertido sobre sus implicaciones para el sistema de justicia.[3] Estos han indicado que la designación de jueces mediante procesos altamente politizados o sometidos a la competencia electoral puede comprometer la imparcialidad del Poder Judicial y erosionar la confianza pública en la administración de justicia (Comisión de Venecia, 2010).[4] De hecho, en el Informe preliminar sobre los comicios judiciales de 2025, expertos de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) recomendó que "este modelo de selección de jueces no se replique para otros países de la región" (MOE, 2025, p. 37).[5]

Sin embargo, dado que el modelo de elección judicial forma parte del marco constitucional vigente, la discusión necesita orientarse a realizar ajustes institucionales que contribuyan, en la medida de lo posible, a contener algunos de sus efectos más perniciosos. Me refiero en particular, a la posibilidad de diferir la fecha de los próximos comicios judiciales para que no coincidan con las elecciones del Poder Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como local. Tras el fracaso de la iniciativa de reforma constitucional que aquí se estudia, la presidenta Claudia Sheinbaum ha admitido la posibilidad de posponer, por lo menos un año, las próximas elecciones judiciales (Rodríguez, 2026). Y no podría estar más de acuerdo por las siguientes razones:

Como sabemos, a partir de 2025, el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene la responsabilidad de garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. Esta nueva obligación se puso a prueba en la elección extraordinaria 2024-2025, en la cual, por primera vez en la historia constitucional mexicana, se integraron mediante el voto popular la mitad del Poder Judicial federal y 19 poderes judiciales locales.

---

1 Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras Nivel 1. ORCID: 0000-0002-5580-6509. Agradezco, por su labor como asistente de investigación, a Paola Parra García.

2 Me he ocupado de este tema en varias ocasiones. Cfr. Salmorán, 2024; Salmorán, 2024b; Salmorán, 2025 y Salmorán, 2025b.

3 Sobre este punto consúltese Fundación para la Justicia, 2025. En ese documento se concluye que "el proceso electoral incumplió con los estándares internacionales en materia de democracia e independencia judicial. El propósito declarado de democratizar al Poder Judicial quedó desvirtuado y se ha hecho evidente la intención desde el gobierno de controlar a este poder para sus propios intereses" (p. 19).

4 La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2024) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2024) incluso expresaron sus preocupaciones sobre la compatibilidad de la adopción del sistema electivo con los estándares internacionales de independencia judicial. La Relatoría Especial de la ONU advirtió que la elección popular podría politizar al Poder Judicial, subordinando decisiones técnicas a intereses electorales. La CIDH también manifestó preocupación por la implementación de las elecciones judiciales y sus posibles impactos para el derecho de acceso a la justicia, la independencia judicial y la vigencia del Estado de derecho.

5 Nos hemos ocupado ampliamente sobre las distintas problemáticas que suponen las elecciones judiciales mexicanas, en particular, las relativas a la politización de la justicia, la erosión de los contrapesos institucionales y la calidad democrática del régimen político mexicano en Salmorán, Martín y Marván, 2026. En dicho texto señalamos que los comicios judiciales terminan debilitando la imparcialidad, la eficacia e independencia del Poder Judicial.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Uno de los desafíos más evidentes que emergieron de ese proceso es la concurrencia de las elecciones judiciales con otros de naturaleza partidista. Esto ocurrirá de nuevo, previsiblemente, en el ciclo electoral 2026-2027, cuando confluirán las elecciones federales legislativas, las elecciones judiciales federales y locales, así como múltiples procesos electorales subnacionales.

Recordemos que para el 6 de junio 2027 deberán elegirse más de 850 personas juzgadoras federales —entre juzgados y tribunales de circuito—, además de completarse la renovación de los poderes judiciales locales aún pendientes. Ese mismo día también tendrá lugar una elección política gigantesca: se renovarán las 500 diputaciones federales, 17 gubernaturas, numerosas alcaldías y otros cargos locales. Incluso, no puede descartarse la eventual concurrencia con el proceso de revocación de mandato presidencial.[6]

Frente a este escenario, resulta razonable evitar la coincidencia entre elecciones judiciales y los procesos de renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.[7] Las elecciones judiciales poseen una naturaleza sustancialmente distinta a los comicios para los cargos de representación política. A diferencia de estos últimos, en las elecciones judiciales la participación de los partidos políticos está estrictamente prohibida; no pueden registrar candidaturas, no pueden realizar campañas y tampoco pueden participar en la vigilancia de la votación mediante representantes de casilla.

Tales divergencias tienen consecuencias operativas significativas. Obligan al INE a montar un dispositivo electoral completamente distinto, que implica, entre otras cosas, elaborar de más boletas diferentes, abrir otros espacios idóneos donde instalar las casillas —pues las elecciones judiciales responden a una geografía electoral propia— y la implementación de otro procedimiento particular de escrutinio, cómputo y custodia de la documentación electoral.

En reconocimiento de esas dificultades, a principios de 2026, el propio Consejo General del INE planteó que la segunda renovación del Poder Judicial federal no se realizara en junio de 2027, sino en el último trimestre de ese mismo año, entre octubre y diciembre.[8]

La relevancia de la fecha de la jornada electoral no es un asunto meramente administrativo. La concurrencia entre elecciones judiciales y comicios partidistas plantea también problemas políticos de fondo. Si ambos procesos se desarrollan simultáneamente, resulta altamente probable que la intensa competencia partidista que caracteriza a las elecciones legislativas o ejecutivas termine permeando el proceso judicial. En un escenario en que los partidos se disputan gubernaturas o la integración de la Cámara de Diputados, los incentivos para intervenir —de manera abierta o encubierta— en la promoción de candidaturas judiciales afines serán considerablemente mayores.

A estos riesgos políticos se suman las posibles complicaciones operativas: mayor probabilidad de confusión en el manejo de las boletas, desorganización en el trabajo de las mesas de votación y mayores dificultades para la ciudadanía al momento de emitir su voto.

El propio INE ha reconocido que la concurrencia exige "mayores capacidades de infraestructura, presupuestales y recurso humano, para cada uno de los procesos electorales" (INE, 2026, p. 38). Entre otras cosas, sería necesario contar un sistema de ubicación de casillas "que permita atender la doble concurrencia de elecciones, del ámbito federal y local, y de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales"; considerar "criterios para atender recorridos y visitas de examinación, en entidades con procesos electorales locales concurrentes con elección de cargos del Poder Judicial (INE, 2026, p. 39); "contemplar la contratación de personal auxiliar adicional para las labores de asistencia electoral, cómputo y traslado de paquetes" (INE, 2026, p. 39); "ajustar los programas de

[6] La presidenta Claudia Sheinbaum anunció, en su conferencia matutina del 12 de marzo de 2026, que una de las propuestas del Plan B —es decir, del conjunto de reformas alternativas al fracaso del proyecto de reforma constitucional objeto de estudio de este volumen— es abrir la posibilidad de que el Poder Ejecutivo o la ciudadanía pueda promover la revocación de mandato de la presidencial, si así lo desea, en 2027, 2028, en 2033 o cuando así se quiera (Rodríguez, 2026).

[7] Naturalmente, una modificación de esta naturaleza requeriría ajustes tanto a la Constitución federal como en la legislación electoral, particularmente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

[8] En este esquema, el calendario del proceso electoral judicial se reorganizaría de la siguiente manera: el proceso daría inicio en enero de 2027, el periodo de campañas (60 días) se daría entre los meses de agosto y septiembre, y la jornada electoral se celebraría el último domingo de octubre.

capacitación para ambos procesos electorales, así como los mecanismos de asesoría durante el desarrollo de los cómputos, especialmente en funciones críticas de ambos procesos" (INE, 2026, p. 39).

En el plano presupuestal, la autoridad electoral ha advertido también la "necesidad duplicar e incluso de triplicar la contratación de personal que realice visitas de verificación a eventos, monitoreo de redes sociales y recorridos de monitoreo". Además de realizar un "ejercicio importante de gasto para el arrendamiento de equipo de cómputo y vehículos para la implementación de visitas y recorridos de monitoreo" (INE, 2026, p. 31).

A la luz de estas consideraciones, resulta complicado sostener que la elección judicial difícilmente pueda preservarse como un proceso claramente diferenciado y administrativamente viable si se inserta dentro de la misma dinámica que una elección intermedia federal combinada con múltiples procesos locales.

Una reforma orientada en el sentido previamente descrito constituye el mínimo indispensable para prevenir el colapso del INE y mitigar los niveles de politización y partidización en las elecciones judiciales. En ese sentido, considero que si la elección judicial ha de mantenerse dentro del sistema constitucional mexicano, diferir la fecha de su realización puede contribuir, al menos parcialmente, a preservar un mínimo de diferenciación entre la competencia política y la integración de la justicia. De ello depende limitar o, por el contrario, profundizar su inevitable politización.

Entre la democratización de la elección y la desnaturalización de la representación proporcional

Marcos del Rosario Rodríguez

Cámara de Diputados, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral. (2026). Proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Cámara de Diputados. (2026 [1917]). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Herrera García, J. A. y De la Mata Pizaña, F. (2025). Asignación de diputaciones de representación proporcional. Razones constitucionales. En *Entre la Constitución y la campaña mediática. Asignación de diputaciones en México en 2024 y sentencia SUP-REC-3505/2024*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (SCJN). (1998a). Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional, tesis P./J. 69/98. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, p. 189.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (SCJN). (1998b). Materia electoral. El principio de representación proporcional como sistema para garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, tesis P./J. 70/98. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, p. 23.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2024). Recurso de reconsideración SUP-REC-3505/2024 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sistema electoral del Congreso: sobrerrepresentación y antipluralismo

Ciro Murayama Rendón

Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena.

Marván, M., Orozco, J., y Valadés, D. (2025). *La inconstitucionalidad de la sobrerrepresentación excesiva en el Congreso de la Unión.* IIJ-UNAM.

Murayama, C. (2025). *El futuro que se escapa. Neoliberalismo y populismo en el México del siglo XX*. Ariel.

Sistema electoral y representación política en México: la Cámara de Diputados y el equilibrio institucional

Rosa María Mirón Lince

Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México.* Cal y Arena.

Boese, V. et al. (2022). *Autocratization changing nature?* VDem Institute.

Duverger, M. (1954). *Political parties*. Wiley.

Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy*. Yale University Press.

Lührmann, A., y Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here. *Democratization, 26*(7)*,* 1095-113.

Norris, P. (2004). *Electoral engineering*. Cambridge University Press.

Sartori, G. (1994). *Comparative constitutional engineering*. NYU Press.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.

Taagepera, R., y Shugart, M. (1989). *Seats and votes*. Yale University Press.

Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México.* El Colegio de México.

La regresiva propuesta de integración del Senado

Horacio Vives Segl

Hernández, P. (2026). Sobrerrepresentación y minorías. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde, *Otra reforma electoral*

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

sí es posible. Síntesis de las propuestas de Reforma sin regresión (pp. 69-70). Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Lujambio, A. y Vives Segl, H. (colaborador). (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana.* Océano.

Murayama, C. (2025). *El futuro que se escapa. Neoliberalismo y populismo en el México del siglo XXI.* Ariel.

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Woldenberg, J. (10 de mayo de 2026). El Senado, un recordatorio. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/el-senado-un-recordatorio/

Sistema electoral del Senado: representación del federalismo

José Reynoso Núñez

Aparicio, J. (18 de febrero de 2026). Eliminar escaños RP del Senado favorecería a la 1a fuerza partidista, tiene efectos mixtos… [Tweet]. Publicación en X. https://x.com/javieraparicio/status/2024348651523359190

Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, D. (2008). *Sistemas Electorales en su contexto*. IIJ-UNAM.

Nohlen, D. y Reynoso Núñez, J. (2022). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos.* Tirant Lo Blanch.

Reynoso Núñez, J. (2010). *Parteiendynamik im Föderalismus. Eine vergleichende Untersuchung des Föderalisierungsprozesses in Mexiko vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Deutschen Föderalismus* [Dinámica partidista en el federalismo. Un estudio comparado del proceso de federalización en México con el trasfondo de las experiencias del federalismo alemán]. Baden Baden Nomos.

Reynoso Núñez, J. (2019). La reforma al federalismo cooperativo alemán. ¿Puede el federalismo mexicano aprender de la experiencia alemana? En J. Reynoso Núñez (Coord.), *La democracia en su contexto* (pp. 555-583). Segunda edición renovada en homenaje a Dieter Nohlen en su octogésimo aniversario. IIJ-UNAM.

Reglas de paridad y mejores perdedores

Karolina Gilas y Flavia Freidenberg

Báez Silva, C. y Gilas, K. M. (2017). Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos. *Cuestiones Constitucionales,* 36. https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2017.36.10857

Dahlerup, D. (2006). *Women, Quotas and Politics*. Routledge.

Freidenberg, F. (2026). ¿Por qué el voto preferencial no mejora la representación? *Revista Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/por-que-el-voto-preferencial-no-mejora-la-representacion/

Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics, 2*(3), 439-458.

INE. (2018). Acuerdo INE/CG299/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se registran las candidaturas para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

INE. (2020). Acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). (2024). Sistema de Indicadores de Género. www. estadistica.inmujeres.gob.mx

Integralia. (6 de marzo de 2026). Reporte especial: análisis de la propuesta presidencial de reforma electoral.

Norris, P. (2006). Recruitment. En R. Katz, y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 89-108). Sage.

OPINE (Observatorio Permanente de Integridad Electoral). (10 de marzo de 2026). *Tercer informe: la iniciativa de reforma electoral y la integridad democrática*.

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2014/19/3_168696_2132_firmado.pdf

TEPJF. (2015a). SUP-JDC-1236/2015. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral.

TEPJF. (2015b). SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados. Recursos de reconsideración.

Reglas de paridad y distribución de plurinominales: implicaciones de la reforma electoral presidencial de 2026

Esperanza Palma

Báez Silva, C. y Gilas, K. M. (2017). Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos. *Cuestiones Constitucionales,* 36, 3-26. https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2017.36.10857

Bonifaz, L. (2016). El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos. Suprema Corte de Justicia de la Nación https://www.scjn.gob.mx/node/26833

Cámara de Diputados. (2026). Iniciativa del Ejecutivo federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, año XXIX, número 6988-A. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf

El Universal. (2026). Sheinbaum presenta su propuesta de reforma electoral en México. https://www.eluniversal.com/internacional/227361/sheinbaum-presenta-su-propuesta-de-reforma-electoral-en-mexico

Htun, M. (2005). Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America. En J. Ballington y A. Karam (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (pp. 112-121). International IDEA.

Krook, M. L. y Zetterberg, P. (2014). Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives. *International Political Science Review*, *35*(1), 3-11.

Mares, T. (2024). Dante Delgado no llegará al Senado; su lugar sería ocupado por Amalia García, según proyecto del INE. *Animal Político*. https://grupoanimal.mx/politica/dante-delgado-senado-lugar-amalia-garcia-proyecto-ine#:~:text=El%20esca%C3%B1o%20en%20el%20Senado%20de%20la,senadur%C3%ADas%20del%20partido%2C%20seg%C3%BAn%20el%20anteproyecto%20de

Matland, R. E. (2005). Enhacing Womens´Political Participaction: Legislative Recruitmen and Electoral Systems. En J. Ballington y a. Karam (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* (pp. 93-111). International IDEA.

Tello Mendoza, M. A. (Coord.). (2023). *Las sentencias clave de la justicia electoral inclusiva, 2016-2021*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TEPJF. (2015). SUP-REC 275/2015 Contradicción de tesis 275/2015 suscitada entre los criterios del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2015/4/3_187135_4513_firmado.pdf

La voz migrante en el Congreso Federal

Yuri Beltrán

Beltrán, Y. (2020). El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En L. C. Ugalde y S. Hernández (Coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano* (pp. 1163-1198). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Calderón Chelius, L. (Coord.). (2003). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. Instituto Mora/Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano.

Carrera Barroso, J. A. (2024). La entidad 33: el voto de la ciudadanía residente en el extranjero en 2024. UAM Iztapalapa.

Consejo Nacional de Población (Conapo) y Fundación BBVA México. (2025). *Anuario de migración y remesas México 2025*. CONAPO/Fundación BBVA México/BBVA Research.

Instituto Nacional Electoral. (INE). (2023). *Acuerdo del Consejo General por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2023-2024*, Acuerdo INE/CG527/2023.

McAuliffe, M. y Triandafillidou, A. (Eds.). (2024). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2024*. Organización Internacional para las Migraciones.

Representación de la ciudadanía mexicana en el extranjero. Una propuesta de mejora

Daniel Tacher Contreras

Consejo Nacional de Población (Conapo). (2020). *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2020*. Segob-CONAPO. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1048709/IIMMexEEUU2020_act2026_.pdf

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Tacher Contreras, D. (2022). Derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1*(30), 153-187.

Tacher Contreras, D. (Coord.). (2024). *Evaluación de la justicia electoral en materia de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero: Proceso electoral 2023-2024*. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

Representación migrante: diseño, cuotas y límites

Fernando Barrientos del Monte

Cámara de Diputados. (2017). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormaINE.pdf

Cámara de Diputados. (2023). Ley General de Partidos Políticos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf

Cámara de Diputados. (2026). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Hernández, D. (2 de septiembre de 2021). Diputado migrante: ellos son los 11 diputados electos este 2021. *Conexión Migrante*. https://conexionmigrante.com/2021-/09-/02/estos-son-los-11-diputados-migrantes-que-te-representaran-en-el-congreso-de-mexico/

Instituto Nacional Electoral (INE). (2025). La agenda de los derechos políticos y electorales de las mujeres migrantes y residentes en el extranjero. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2025/01/AGENDA_MIGRANTES.pdf

Martínez Ortega, A. (8 de septiembre de 2024). Conoce a los legisladores migrantes en el Congreso de México. *La Opinión*, https://laopinion.com/2024/09/05/conoce-a-los-legisladores-migrantes-en-el-congreso-de-mexico/

Pérez Vega, M. (2023). Mecanismos de promoción y fortalecimiento de la participación política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero: experiencias pasadas, presentes y perspectivas futuras. Ponencia. XXXIV Congreso Internacional de Estudios Electorales. Tijuana, México, 21 de octubre.

Presidencia de La República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). Sentencia SUP-JDC-394/2024 y acumulados. https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/c5ea48df174d00e.pdf

Bajo la luz de la noche: cómputos y modificaciones al sistema de resultados en México

Erika Estrada Ruiz

Alonso y Coria, A. (2020). Programa de Resultados Electorales Preliminares y Conteos Rápidos. En L. C. Ugalde y S. Hernández Quintana (Coords.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020* (pp. 1199-1248). 3ª Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Baños Martínez, M. A. (2017). Modelo de integración de mesas directivas de casilla. En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. (pp. 400-429). 2a. ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cámara de Diputados. (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Cámara de Diputados. (2026). Iniciativa del Ejecutivo federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, año XXIX, número 6988-A. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf

Carrera Barroso, J. A. (2019). Conteos rápidos y encuestas de salida en las elecciones mexicanas. *Polis*, *15*(2), 127-166. https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/670

Galindo Becerra, E. (2000). Resultados y calificación de elecciones. En *Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como*

valor fundamental de la democracia (pp. 310-354). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federaciónhttps://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/completo.pdf

García Huante, B. (2022). Recuento de votos: ¿mecanismo para garantizar el principio de certeza? En J. P. Abreu (Coord.), *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa* (pp. 405-445). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IECM. (2024a). Lineamientos para las sesiones de los cómputos locales, declaratorias de validez y entrega de constancias de mayoría para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024. https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/LIN-SESIONES-COMPUTOS-LOCALES.pdf

IECM. (6 de junio de 2024b). Concluyen cómputos distritales en la CDMX. https://www.iecm.mx/noticias/concluyen-computos-distritales-en-la-cdmx/

Los cómputos distritales en la reforma electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum

Carlos Guadarrama Cruz

Birch, S. (2023). Integridad electoral como igualdad política. *Revista Elecciones*, *22*(25), 19-46. https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/292/815

Cámara de Diputados. (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2026). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria.* https://sil.gobernacion.gob.mx/portal/ReporteSesion/diputados

Corona Armenta, G. (2018). Elecciones sin libertad y el triángulo de las cifras oficiales. En B. Barranco (Coord.), *El infierno electoral: el fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018* (pp.71-72). Grijalbo.

Crespo, J. A. (2009). El proceso de escrutinio y cómputo: Omisiones de las autoridades electorales. *Política y gobierno*, *16*(2), 201-224. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372009000400009

Erdely Ruiz, A. (2019). Análisis estadístico *ex post* del conteo rápido institucional de la elección de gobernador del Estado de México en 2017. *Apuntes Electorales*, (60), 227-262. https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/139/548

Espinosa Silis, A. y Rojas Choza, F. (2026). Un análisis crítico de la reforma desde la integridad electoral. *Nexos*. https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/un-analisis-critico-de-la-reforma-desde-la-integridad-electoral/

Freidenberg, F. (2017). ¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). *Dados*, *60*(4), 1095-1142. https://doi.org/10.1590/001152582017143

Freidenberg, F. (2022). Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego. En F. Freidenberg (Coord.), *Reformas electorales en América Latina* (pp. 3-22). IECM/IIJUNAM. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6833-reformas-electorales-en-america-latina

INE. (s. f.). ¿Qué es el PREP? https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es_el_PREP/

Lozano Sanabria, P. y Mendoza González, O. (2024). PREP: herramienta tecnológica para fortalecer la democracia en el Estado de México. en *RDP Revista Digital de Posgrado*, (9), 67-83. https://doi.org/10.22201/fesa.rdp.2024.9.72

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2023). *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*. Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, 64. IIJUNAM. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7199-radiografia-del-plan-b-la-reforma-electoral-de-2023-a-examen-serie-opiniones-tecnicas-sobre-temas-de-relevancia-nacional-num-64

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2024). *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral*. IIJUNAM. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7558-la-iniciativa-presidencial-de-reforma-electoral-analisis-tecnico-del-plan-c-electoral

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2026). *La (no) reforma electoral de 2023: el "Plan B" que no fue*. IIJUNAM. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7869-la-no-reforma-electoral-de-2023-el-plan-b-que-no-fue

Méndez de Hoyos, I. (2024). *La independencia y autonomía de los órganos electorales y la integridad de las elecciones*. Instituto Nacional Electoral. https://ine.mx/wp-content/uploads/2024/11/Deceyec-CM-52-Independencia-Autonomia-OE.pdf

Observatorio Permanente de Integridad Electoral (OPINE). (2026). *La iniciativa de reforma electoral y la integridad democrática*. Tercer informe. https://www.opine.org.mx/2026/03/10/la-inciativa-de-la-reforma-electoral-y-la-integridad-democratica/

Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Siglo XXI Editores.

Menos dinero lícito, más dinero sucio: el recorte al financiamiento y al acceso a medios en la reforma electoral Sheinbaum

Javier Martín Reyes

Casar Pérez, M. A. y Ugalde Ramírez, L. C. (2018). *Dinero bajo la mesa, Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*. Ciudad de México, Integralia Consultores, Mexicanos Contra la Corrupción. https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Dinero-Bajo-la-Mesa.-Financiamiento-y-Gasto-Ilegal-de-las-Campan%CC%83as-en-Me%CC%81xico.pdf.

Martín Reyes, J. (6 de febrero de 2026a). Sí a la reforma electoral. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/si-a-la-reforma-electoral/.

Martín Reyes, J. (28 de febrero de 2026b). El PowerPoint no es la reforma. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/opinion/javier-martin/el-powerpoint-no-es-la-reforma/

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.) (2026a). *Otra reforma electoral sí es posible, síntesis de las propuestas de Reforma sin regresión*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7898-otra-reforma-electoral-si-es-posible-sintesis-de-las-propuestas-de-reforma-sin-regresion

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2026b). *La (no) reforma electoral de 2023: el "Plan B" que no fue*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7869-la-no-reforma-electoral-de-2023-el-plan-b-que-no-fue

La regulación del financiamiento extranjero en el sistema electoral mexicano: Constitución y legislación secundaria

Karla Edith Acosta Méndez

Cámara de Diputados. (2014). Ley General de Partidos Políticos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf

Córdova, L. (2011). El financiamiento a los partidos políticos en México. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.), *Financiamiento a los partidos políticos en América Latina* (pp. 351-368). 2a. ed. OEA-IDEA Internacional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Díaz, H. (2021). Financiamiento público de partidos en México y su propuesta de reforma. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1, 15-16.

Morales, R. (2012). El costo de la democracia. Elementos para una revisión integral. En M. González (Coord.), *Cuadernos para el debate Proceso Electoral Federal 2011-2012* (pp. 31-32). Instituto Federal Electoral.

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral, https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260310-II-6-1.pdf.

Reducción de tiempos en medios de comunicación y regulación de la IA

Paola Mendoza Mejía
Luis Salgado Rodríguez

Cámara de Diputados. (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf

Cámara de Diputados. (2026 [1917]). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción III, Apartados A y B.

Cámara de Diputados. (2026). Dictamen para declaratoria de publicidad de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta*

parlamentaria, año XXIX, número 6993-IV. 20260311-IV.pdf

Gobierno de México. (s. f.). Comisión Presidencial para la Reforma Electoral. https://www.reformaelectoral.gob.mx/

Instituto Nacional Electoral (INE). (s. f.). Partidos Políticos Locales. https://ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-locales/

Instituto Nacional Electoral (INE). (s. f.). Portal de promocionales de radio y televisión. https://portal-pautas.ine.mx/#/home

Instituto Nacional Electoral (INE). (2020). Acuerdo del Comité de radio y televisión del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos, para los periodos de precampaña, intercampaña y campaña, y en su caso, candidaturas independientes para el proceso electoral local coincidente con el federal 2020-2021, en el estado de Coahuila (INE/ACRT/63/2020). https://pautas.ine.mx/transparencia/acuerdos/pef2020_2021/Acuerdo_INE_ACRT_63_2020.pdf

Instituto Nacional Electoral (INE). (2021). *Informe sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. Proceso Electoral Federal 2020-2021*. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/146513/crt-10so-2021-10-28-p6-informe-PEF-2020-2021.pdf

Instituto Nacional Electoral (INE). (2024). Acuerdo del Comité de radio y televisión del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen los términos y condiciones para la entrega y recepción electrónica de materiales, así como para la elaboración de las órdenes de transmisión en los Procesos electorales locales y el periodo ordinario que transcurrirán durante 2024-2025 (INE/ACRT/39/2024). https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/177733/INE-ACRT-39-2024.pdf

Instituto Nacional Electoral (INE). (2024). *Informe sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. Proceso Electoral Federal y Locales concurrentes 2023-2024*, Dirección Ejecutiva de Instituto Nacional Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos, INE, septiembre, https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/177225

Instituto Nacional Electoral (INE). (2026). Catálogo Nacional actualizado al 19 de enero. https://ine.mx/actores-politicos/administracion-tiempos-estado/catalogo-medios-aprobados/

Instituto Nacional Electoral (INE). (2026). Preliminarmente cumplieron con los requisitos. Información del INE con corte al 27 de febrero. https://ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/partidos-formacion/

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). SUP-RAP-146/2011. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5979/5.pdf

En materia de comunicación: ¿a quién favorece la reforma de Sheinbaum?

Enrique Toussaint

Cámara de Diputados. (2026). Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, 6988-A. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf

Castells, M. (2012). *Comunicación y Poder*. Siglo XXI Editores.

Gershberg, Z. e Illing S. (2022). *The paradox of democracy: free Speech, open media, and perilous persuasion*. University of Chicago Press.

Prud´Homme, J. F. (2014). *Coyunturas y cambio político*. El Colegio de México.

Thompson, M. (2017). *Enough said. What's wrong with the language of politics*. First St Martin´s Griffin Edition.

Urbinati, N. (2020). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. Grano de Sal.

Cómo no regular la inteligencia artificial

Raúl Trejo Delarbre

Allyn, B. (16 de marzo de 2022). Deepfake video of Zelenskyy could be 'tip of the iceberg' in info war, experts warn. National Public Radio. https://www.npr.org/2022/03/16/1087062648/deepfake-video-zelenskyy-experts-war-manipulation-ukraine-russia

Cámara de Diputados. (2026). Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria,* año XXIX, número 6993-IV. 20260311-IV.pdf

Leingang, R. (7 de junio de 2024). How to spot a deepfake: the maker of a detection tool shares the key giveaways. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/jun/07/how-to-spot-a-deepfake

Parlamento Europeo. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. Diario Oficial de la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

Los riesgos de regular la IA en procesos electorales

Marco A. Zavala Arredondo

Block, M. (2023). *Deepfakes und Recht. Einführung in den deutschen Rechtsrahmen für syntetische Medien*. Springer Verlag.

Cámara de Diputados (2024). *Inteligencia artificial [IA]. Análisis multidisciplinario, Derecho comparado, iniciativas presentadas y glosario en el tema*. Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo.

Cembranos, F. (27 de febrero de 2026). La confusión entre pensamientos y sentimientos. *El País*.

Finocchiaro, G. (2025). *El nuevo derecho de la Inteligencia Artificial*. Trad. esp. de Mayté Chumberiza Tupac Yupanqui e Hilda Rojas Sinche. Palestra Europa.

Hernández Ramos, M. (2025). *El impacto de la inteligencia artificial en el derecho constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Instituto Belisario Domínguez. (2025). *Informe sobre iniciativas en materia de inteligencia artificial*. Cámara de Senadores.

Jiménez-Castellanos Ballesteros, I. (2025). La difícil convivencia entre la inteligencia artificial y los derechos fundamentales: la tecnología *deepfake*. En N. Febles Pozo, y P. Nieto Rojas, Patricia (Coords.), *Inteligencia artificial y protección de datos: desafíos en la era digital* (pp. 151-178). Colex.

López Ayllón, S. (11 de marzo de 2026). La Constitución y la IA. *Milenio*.

Presno Linera, M. Á. (2022). *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*. Marcial Pons.

Sánchez Muñoz, Ó. (2020). *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sinnreich, A. y Gilbert, J. (2024). *The Secret Life of Data. Navigating Hype and Uncertainty in the Age of Algorithmic Surveillance*. The MIT Press.

Swan, E. J. (2024). *Artificial Intelligence Law*. Wolters Kluwer.

Tribunal Superior Electoral de Brasil. (23 de febrero de 2024). *Resolución núm. 23.732*.

Unión Europea (UE). (13 de junio de 2024). *Reglamento 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial*.

Claroscuros y puntos ciegos de la fiscalización

Camilo Saavedra Herrera

Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.

Córdova Vianello, L. (2008). Las razones y el sentido de la reforma. En L. Córdova Vianello y P. Salazar Ugarte (Eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007* (pp. 45-70). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Córdova Vianello, L. y Murayama Rendón, C. (2006). *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox.* Cal y Arena.

Gilas, K. y Christiansson, M. J. (2016). El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (16), 92-125.

Peschard, J., Salazar, G. y Olea Gómez, O. A. (2025). El debilitamiento de la fiscalización de los partidos políticos y su impacto en la integridad electoral: México, 2024". *RC Rendición de Cuentas*, (6), 57-85.

Saavedra Herrera, C. (2019). Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones. En D. Guillén, A. Monsiváis

y H. Tejera (Coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?* (pp. 201-229). UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor.

Alta vigilancia, baja disuasión

Eduardo Muñiz Trejo

Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral. (2024). *Informe final sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024*.

Ávila Ortiz, R. (2021). *Fiscalización.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cámara de Diputados. (2014a). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados. (2014b). Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Diario Oficial de la Federación.

Fernández, L. F., Espinosa, A., Arias, D., Díaz, V. y Rojas, F. (2026). *Tercer informe: La iniciativa de reforma electoral y la integridad democrática*. OPINE.

Peschard, J. y Pineda, X. (2024). ¿Puede la fiscalización de los recursos de los partidos inhibir conductas ilegales y reforzar la confianza en las elecciones? Análisis de la sentencia SUP-RAP-108/2021 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En M. Marván Laborde y C. Saavedra Herrera (Coords.), *Justicia electoral en movimiento* (pp. 335-364). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Presidencia de la República. (2026). Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2021a). Sentencia SUP-RAP-108/2021 y acumulados (Caso Félix Salgado Macedonio sobre fiscalización de precampaña).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2021b). Sentencia SUP-RAP-110/2021 y acumulados (Caso Raúl Morón Orozco sobre fiscalización de precampaña).

Ugalde, L. C. y Hernández Quintana, S. (2020). *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Woldenberg, J., Salazar, P. y Becerra, R. (2010). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. 3ª ed. Cal y Arena.

Zavala Arredondo, M. del Á. y Zertuche Muñoz, F. (Coords.). (2018). *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Violencia en las elecciones. Un tema urgente y necesario ante una reforma electoral

Arturo Espinosa Silis

Daniela Arias Sánchez

Misión de Observación Electoral (MOE). (2024). *Informe preliminar.* https://www.oas.org/fpdb/press/INFORME-PRELIMINAR---Informe-preliminar-de-la-Mision-de-Observacion-Electoral-de-la-OEA-en-Mexico.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ). (1 de octubre de 2021). SUP-JRC-166/2021.

Wilson Center. (2024). Political Violence in Mexico's 2024 Elections. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Political%20Violence%20in%20Mexico%27s%202024%20Elections%20-%20Past%20and%20Future%20.pdf

Blindaje frente a violencia electoral

César Hernández González

Animal Político, Data Cívica y México Evalúa. (2024). *Votar entre balas: Entendiendo la violencia político-criminal en México*. https://votar-entre-balas.datacivica.org/

Cámara de Diputados. (4 de marzo de 2026). Iniciativa del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. Gaceta Parlamentaria, año XXIX, número 6988-A. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf

Estrategia Electoral. (2024). *Violencia Electoral en México*. https://laboratorioelectoral.mx/public/violencia

Noria Research. (2021). *La violencia política-electoral en México, 2020-2021. Lo que dicen y lo que esconden los*

datos. ttps://noria-research.com/mxac/es/informe-datos-violencia-politica-electoral-mexico-2020-21/

Consultas populares: vacíos y obstáculos para su apropiación ciudadana

Daniela Carrasco Berge

Salazar, P. (2021). *El poder sobre el derecho: el caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014a). Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2014 (30/10/2014). https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2014/93/2_172179_2146_firmado.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014b). Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014 (29/10/2014). https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2014/93/3_172299_2283_firmado.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014c). Revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014 (30/10/2014). https://vlex.com.mx/vid/sentencia-corte-suprema-justicia-799698505

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014d). Revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014 (3/11/2014). https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2014/93/3_172628_2147_firmado.pdf

El artículo 134 constitucional y la neutralidad del poder público: propaganda gubernamental, jurisprudencia electoral y riesgos de reforma

María del Carmen Alanis Figueroa

Cámara de Diputados. (2007). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre.

Carbonell, M. (2001). *La Constitución en serio*. Porrúa-UNAM.

Córdova Vianello, L. y Murayama Rendón, C. (2019). *Elecciones, dinero y corrupción. México 1994-2018*. Cal y Arena.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Caso Castañeda Gutman vs. México*, sentencia de 6 de agosto.

Instituto Federal Electoral. (17 de agosto de 2011). Acuerdo CG247/2011. Consejo General.

Senado de la República. (2007). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales relativo a la reforma constitucional electoral.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2009). SUP-RAP-200/2009.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2011). SUP-RAP-66/2011.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2015). Jurisprudencia 12/2015, Propaganda gubernamental. Elementos para identificar promoción personalizada de servidores públicos.

De menos importante a importante. La regulación de las consultas populares

Juan Jesús Garza Onofre

Blanco, U. (12 de marzo de 2026) Tras la derrota de su reforma electoral, Sheinbaum anuncia un "plan B". Esta es su propuesta. *CNN en Español.* https://cnnespanol.cnn.com/2026/03/12/mexico/derrota-reforma-electoral-sheinbaum-plan-b-orix

Garza Onofre, J. J. (26 de julio de 2021). La consulta no es para juzgar a los expresidentes de México, pese a lo que dicen los "terraplanistas" de la democracia. *The Washington Post* (edición en español). https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/07/26/consulta-popular-1-agosto-expresidentes-juicio-amlo-mexico/

Garza Onofre, J. J. y Martín Reyes, J. (2 de agosto de 2021). Crónica de un fiasco anunciado. *El Universal.* https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-jesus-garza-onofre-y-javier-martin-reyes/cronica-de-un-fiasco-anunciado/

Presidencia de la República. (2026). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral.

Redacción de *El Financiero*. (21 de febrero de 2026). Reforma electoral: Borrador perfila que partidos políticos soliciten consultas populares. https://www.elfinanciero.com.

mx/nacional/2026/02/21/reforma-electoral-borrador-perfila-que-partidos-politicos-soliciten-consultas-populares/

El Estado que no suelta el poder: una simulación que pretendía reducir los derechos políticos indígenas

Saúl Ramírez Sánchez

Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social A.C. (2021). *Diagnóstico sobre erradicación de la violencia política y la discriminación hacia las mujeres indígenas y pueblos indígenas en Baja California, a la luz de las acciones afirmativas implementadas en el IEEBC y las iniciativas de derechos indígenas ingresadas en el Congreso de BC, como parte del cumplimiento de las Sentencias*.

Burgueño Duarte, L. B. y Ramírez Sánchez, S. (Coords.). (2023). *Acciones afirmativas indígenas en Baja California.* Tirant lo Blanch.

Cámara de Diputados. (11 de marzo de 2026). Dictamen para declaratoria de publicidad. De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, año XXIX, número 6993-IV.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). (2009). *Recomendación General No. 32*.

Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías: La ley del más débil.* Trotta.

Ramírez Sánchez, S., Burgueño Duarte, L. B. y García Barajas, T. (2024). *Entre avances y retrocesos, derechos político electorales indígenas en Baja California*. Tirant lo Blanch.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (TEPJF). (2015). *Gaceta de Jurisprudencia* y Tesis en materia electoral, año 8, número 16.

W Radio, Enkoll y *El País.* (4 de marzo de 2026). Evaluación presidencial de Claudia Sheinbaum. Encuesta nacional. https://www.enkoll.com/wp-content/uploads/2026/03/APROBACION-PRESIDENCIAL-DE-CLAUDIA-SHEINBAUM-040326.pdf.

Acciones afirmativas: un paso a ciegas

Uriel Carrillo Altamirano

Bárcena Arévalo, E., Barrera Rosales, P. y Carrillo Altamirano, U. (2023). La inclusión para después: opinión sobre las acciones afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad. en J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (Coords.), *Radiografía del Plan B. La reforma electoral de 2023 a examen* (pp. 247-267). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf

Bárcena Arévalo, E., Barrera Rosales, P. y Carrillo Altamirano, U. (2025). Las acciones afirmativas: contra la discriminación, la desigualdad y la violencia estructural en la política. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (Coords.), *La (no) reforma electoral de 2023: el plan B que no fue* (pp. 275-306). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7869/24_7869.pdf

Bobbio, N. (1986 [1984]). *El futuro de la democracia*. FCE.

Cadena-Roa, J. y López Leyva, M. A. (Coords.). (2019). *El malestar con la representación en México*. Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, Ficticia.

Cámara de Diputados. (2026). Iniciativa del Ejecutivo federal. Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria*, año XXIX, número 6988-A. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2026/mar/20260304-A.pdf

Cámara de Senadores. (15 de diciembre de 2022). Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General 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. *Gaceta Parlamentaria,* año XXVI, 6176-V. http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf

Carrillo, U. y Varas, M. (2024). Los distintos caminos de la nueva iniciativa de reforma constitucional en materia electoral: rutas de lectura. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (Coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral* (pp. 33-45).

UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7558/17.pdf

Dahl, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.

Freidenberg, F. y Alva Huitrón, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel. En F. Freidenberg (Ed.), *La representación política de las mujeres en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Instituto Nacional Electoral.

Gilas, K. (2024). Acciones afirmativas: los irreductibles y los cambios necesarios. En J. Martín Reyes y M. Marván Laborde (Coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral* (pp. 97-104). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7558/17.pdf

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2023). *Radiografía del Plan B. La reforma electoral de 2023 a examen.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7199/27.pdf

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2024). *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan C electoral*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7558/17.pdf

Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (Coords.). (2025). *La (no) reforma electoral de 2023: el plan B que no fue*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7869/24_7869.pdf

Martín Reyes, J. y Salazar Ugarte, P. (2024). Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte. En M. Marván y C. Saavedra (Coords.), *Justicia electoral en movimiento* (pp. 375-398). IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

Pérez Cepeda, M. y Eguiarte Mereles, C. (Coords.). (2019). *Desafíos de la democracia incluyente*. Tirant lo Blanch-Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Pitkin, H. F. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.

Presidencia de la República. (28 de abril de 2022a). Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Electoral. *Gaceta Parlamentaria,* 6012-XI https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf

Presidencia de la República. (2022b). Iniciativa del Ejecutivo federal Con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General 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. *Gaceta Parlamentaria,* año XXVI, 6169-B. http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-B.pdf#page=2

Presidencia de la República. (5 de febrero de 2024). 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*, 6457-11. https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-11.pdf

Saba, R. (2013). Desigualdad estructural y acciones afirmativas. En A. Varas y P. Díaz-Romero (Eds.), *Acción afirmativa: política para una democracia efectiva* (pp. 85-125). Fundación Equitas, Ril Editores.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad.

Segato, R. (2007). Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. En J. Ansion y F. Tubino (Eds.), *Educar en ciudadanía intercultural. Experiencias y retos en la formación de estudiantes universitarios indígenas* (pp. 43-63). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú-Red Internacional de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Católica de Perú-Universidad de la Frontera.

Yáñez, B. (13 de mayo de 2023). *Las claves de los planes "A", "B" y "C" de AMLO a favor de una reforma electoral*. Expansión. https://politica.expansion.mx/mexico/2023/05/13/las-claves-de-los-planes-a-b-y-c-de-amlo-a-favor-de-una-reforma-electoral

Zavala, C. (2019). La disputa por la igualdad: el ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de las personas trans en México. En M. Pérez Cepeda y C. Eguiarte Mereles (Coords.). *Desafíos de la democracia incluyente* (pp. 145-168.). Tirant lo Blanch-Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Reformar las elecciones judiciales: lecciones del proceso judicial electoral de 2025

Azul A. Aguiar Aguilar

Aguiar Aguilar, A. A. (2025). *Cultura legal: orígenes sociopolíticos y carreras profesionales de los jueces en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Aparicio, J. (2025). *Amicus curiae elección judicial*. https://javieraparicio.net/2025/08/11/amicus-curiae-eleccion-judicial/

Coke, S. E. (1986). *Institutes of the Laws of England I.* J.H. Thomas Ed.

Di Federico, G. (2005). *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, the Netherlands and Spain*. Lo Scarabeo.

Estrada, K. (2025). Proceso electoral del Poder Judicial en México 202". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, *12*(22), e20515. https://doi.org/10.22201/iij.24487910e.2025.22.20515

García, C. (30 de julio de 2025). Tribunal Electoral restituye triunfos a candidatos judiciales que "bajó" el INE. *Expansión Política*. https://politica.expansion.mx/mexico/2025/07/30/tribunal-electoral-restituye-triunfos-a-candidatos-judiciales-que-bajo-el-ine

Guarnieri, C. (2008). Magistrates in Europe: independence, professionalism, responsibility: the Italian case. *Studi Urbinati, A- Juridical, Political and Economic Sciences*, *59*(2), 255-264.

Instituto Nacional Electoral (INE). (2025). *Listado enviado por el Senado, de personas candidatas para los cargos a elección del Proceso Electoral Extraordinario del Poder Judicial de la Federación 2024-2025 (versión pública)*. https://ine.mx/listado-candidaturas/

Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE). (6 de junio de 2025). *Elección del Poder Judicial en México 2025, Informe Preliminar*. https://www.oas.org/fpdb/press/2025_MEXICO_MOE_Elecciones_Judiciales_-Informe_Preliminart_ESP.pdf

Monsiváis Carrillo, A., Aguiar Aguilar, A. A. y Castro Cornejo, R. (2025). *Mexico 2025: The Path Toward Electoral Autocracy*. En prensa.

Observatorio Electoral Judicial (OEJ). (2025). *Decimocuarto informe*. https://www.oej.mx/report/decimocuarto-informe

Phillips, T. (2009). The Merits of Merit Selection. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, *32*(1), 67-96.

Rojas Zenil, R. (2025). Jueces electos enfrentan críticas por errores en sus primeras audiencias. *UnoTV*. https://www.unotv.com/nacional/jueces-electos-enfrentan-criticas-por-errores-en-sus-primeras-audiencias/

Sí a la reforma... de las elecciones judiciales

Guadalupe Salmorán Villar

INE. (12 de enero de 2026). Propuestas de reforma constitucional y legal en materia electoral, enviada a la Comisión Presidencial para la Reforma Electoral. https://ine.mx/wp-content/uploads/2026/01/INE_120126_9_24.pdf

Comisión de Venecia. (2010). *Informe sobre la Independencia del Poder Judicial*, *(CDL-AD(2010)004)*. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-spa

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (12 de septiembre de 2024). CIDH advierte posibles afectaciones en la independencia judicial, el acceso a la justicia y el Estado de Derecho frente a la aprobación de la reforma judicial. https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/213.asp

Fundación para la Justicia. (2025). *Crónica de la captura del Poder Judicial en México. Memoria de la primera elección de personas juzgadoras*. https://www.fundacionjusticia.org/cronica-captura-poder-judicial/

Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE). (6 de junio de 2025). *Elección del Poder Judicial en México 2025, Informe Preliminar*. https://www.oas.org/fpdb/press/2025_MEXICO_MOE_Elecciones_Judiciales_-Informe_Preliminart_ESP.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2024). *Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. https://docs.un.org/es/A/HRC/56/62

Rodríguez Cortés, R. (15 de marzo de 2026). Los planes B de Sheinbaum y Trump. *El Universal*. https://www.eluniversal.com.mx/opinion/raul-rodriguez-cortes/los-planes-b-de-sheinbaum-y-trump/

Salmorán Villar, G. (2024a). ¿Jueces a las urnas? Elección por voto popular del Tribunal Electoral y la Suprema Corte. En J. Martín Reyes y M. Marván (Coords.), *La iniciativa presidencial de reforma electoral: análisis técnico del Plan*

C electoral (pp. 77-88). Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de investigaciones Jurídicas. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7558/9.pdf

Salmorán Villar, G. (2024b). Populismo y erosión judicial en México durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. *Revista Opus Magna Constitucional*. https://www.opusmagna.cc.gob.gt/index.php/revista/article/view/145/119

Salmorán Villar, G. (2025a). Elección popular de las personas juzgadoras. Un sistema inconstitucional. En F. Pou y J. J. Garza (Coords.), *¿Existe una vía jurisdiccional para declarar inconstitucionales las reformas a la Constitución?* (pp. 115-122). Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. DOI: https://doi.org/10.22201/iij.9786075874265e.2025.c16

Salmorán Villar, G. (2025b). Las elecciones judiciales en México: los riesgos de captura. En J. Martín Reyes y S. López Noriega (Coords.), *La tormenta judicial que viene. Implicaciones de la reforma judicial de 2024 en México* (pp. 42-45). Nexos. DOI: http://doi.org/10.17613/n58x6-6k260

Salmorán Villar, G., Martín Reyes, J. y Marván Laborde, M. (2026). *La justicia como experimento: análisis de las elecciones judiciales en México.* Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de investigaciones Jurídicas (en prensa).

Agradecimientos

Esta obra es resultado de un esfuerzo colectivo e interinstitucional que no habría sido posible sin el respaldo académico y el compromiso con la deliberación pública de diversas personas e instituciones.

Agradecemos de manera especial a la Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su apertura y apoyo decidido a la generación de espacios de reflexión crítica sobre los desafíos de la democracia y el sistema electoral en México.

Reconocemos también al Dr. Marcos del Rosario Rodríguez, director del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, Universidad jesuita de Guadalajara, así como al Dr. Juan Vega, director del ENID-IIJ UNAM en Tijuana, por su disposición para impulsar una agenda académica interinstitucional y descentralizada.

De igual forma, agradecemos al Dr. Horacio Vives Segl, del ITAM, por su confianza y acompañamiento para articular el seminario que hizo posible el intercambio de ideas que nutre este volumen.

Finalmente, agradecemos a las y los colegas que analizaron cada uno de los temas que convocó este libro. A todas y todos, gracias por contribuir a la construcción de espacios de diálogo académico comprometido con el análisis riguroso y la defensa de las reglas democráticas.

Libro completo en: https://tinyurl.com/mw69vv3n
2026. Konrad Adenauer Stiftung e.V., https://www.kas.de/es/web/mexiko
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

@kasmexiko KAS México

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

AMECIP Asociación Mexicana de Ciencias Políticas

ITAM Centro de Estudios Alonso Lujambio