

# RESUMEN EJECUTIVO

## Presentación

Este informe tiene como propósito ofrecer de manera ordenada y clara a las y los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), así como a la ciudadanía, las implicaciones de las reformas a las leyes secundarias en materia electoral que iniciaron su trámite legislativo el 6 de diciembre de 2022 y que la opinión pública ha conocido como “plan B” de la reforma electoral.

A partir de la experiencia técnica y operativa del Instituto Nacional Electoral, autoridad que por mandato constitucional tiene la encomienda de la organización de los procesos electivos y de participación ciudadana en el país, el informe ilustra las probables consecuencias sobre el derecho de la ciudadanía a votar en las elecciones libres y auténticas que contempla la Carta Magna.

Este documento se nutre, en lo fundamental, de los elementos de información proporcionados por las áreas ejecutivas y técnicas a nivel central, así como de los órganos delegacionales y subdelegacionales del Instituto Nacional Electoral.

El informe no es una síntesis de las reformas legales cuyo procesamiento se inició el mes anterior, sino un análisis temático de las posibles implicaciones de esa reforma a los ojos de la autoridad del Estado mexicano encargada de aplicar la legislación electoral.

Como se verá, una de las características que tienen las modificaciones que se aprobaron por el Poder Legislativo el 15 de diciembre de 2022 (Ley General de Comunicación Social y Ley de Responsabilidades Públicas), así como aquellas que se conoce serán culminadas en el periodo legislativo que inicia el próximo 1° de febrero (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos, Ley de Medios de Impugnación y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) es que, por la ausencia de una deliberación informada sobre su contenido, la carencia de un diagnóstico objetivo sobre las fortalezas y necesidades del modelo electoral vigente, con frecuencia los cambios en marcha implican consecuencias indeseables para la celebración de elecciones que sean, como manda la Constitución, libres y auténticas.

Piezas clave del diseño legal e institucional del sistema electoral mexicano que ha permitido la renovación pacífica y periódica de los poderes a través del voto libre y

secreto pueden correr el riesgo de verse lesionadas, como la autonomía del Instituto Nacional Electoral, la estructura territorial de los órganos ejecutivos del INE en los 300 distritos electorales y en las 32 entidades federativas, los procedimientos de capacitación y organización electoral que están en la base del ejercicio del sufragio y el conteo escrupuloso de votos, los avances contra la violencia política de las mujeres en razón de género, las acciones afirmativas para potenciar la representación política de núcleos de la población tradicionalmente desfavorecidos, la fiscalización de los ingresos y gastos de los actores políticos, el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos, la protección de los datos personales de la ciudadanía, los derechos laborales de quienes integran el servicio profesional electoral nacional y la rama administrativa de los Organismos Públicos Locales, así como el respeto al pacto federal y la libre configuración legislativa de las entidades federativas se ven afectados en diversa graduación por las reformas electorales objeto de análisis de este informe.

Aun cuando el INE no fue consultado por el Legislativo durante el procesamiento de las iniciativas cuyo contenido se conoció el mismo 6 de diciembre anterior, es vocación institucional contribuir a la más amplia deliberación pública informada y razonada, así como a la toma de decisiones fundadas y motivadas, por lo cual se ofrece este Informe como un insumo que se elabora desde los principios constitucionales que rigen la función electoral como son la independencia, la objetividad, la autonomía, la legalidad, la certeza y la máxima publicidad. Al presentar este informe, el INE ratifica su disposición para contribuir con su experiencia y conocimiento técnico y operativo con todas las instancias del Estado mexicano involucradas en la modificación de las normas electorales y en la eventual revisión de las mismas.

## **I. Reformas relativas a la estructura y capacidad operativa del INE**

### **1. Reestructura organizacional del INE en órganos desconcentrados y oficinas centrales**

Desde el nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 como un organismo especializado en la organización de procesos electorales, y a lo largo de las sucesivas reformas constitucionales y legales que han incrementado las funciones electorales sustantivas que debe realizar el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), se ha contado con una estructura ejecutiva compuesta por una Junta General Ejecutiva, 32 Juntas Ejecutivas Locales (una por entidad federativa) y 300 Juntas Ejecutivas Distritales (una por cada distrito electoral federal en el país).

Gracias a ese diseño, tanto solo desde 2014 a la fecha el Instituto ha organizado más de 330 procesos electorales federales, locales, de participación ciudadana y elección interna de partidos políticos.

#### 1.1. Eliminación de Juntas Distritales y afectación a las Juntas Locales.

El proyecto de decreto por el que se reforma la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) contempla la reestructura organizacional del INE en sus órganos desconcentrados. Elimina las 300 Juntas Ejecutivas Distritales (JED) que son las encargadas de realizar el trabajo sustantivo, en todo el territorio nacional, para la preparación, organización y celebración de elecciones. Las Juntas Ejecutivas Distritales están integradas por cinco vocalías: a) Ejecutiva, b) Secretarial, c) de Capacitación Electoral y Educación Cívica, d) de Organización Electoral y, e) del Registro Federal de Electores.

En lugar de esos 300 cuerpos ejecutivos colegiados se propone que exista, en el mejor de los casos, una Oficina Auxiliar ocupada por una sola persona (vocalía operativa) que tendría, bajo su responsabilidad, las tareas legales que hoy corresponden, como marca la constitución, a órganos ejecutivos no unipersonales.

Asimismo, se contempla reducir la estructura de las 32 Juntas Ejecutivas Locales que, de cinco vocalías -las mismas que en las Juntas Ejecutivas Distritales pues sus funciones son semejantes para cumplir con las atribuciones del INE-, pasan a tres vocalías al eliminar la Vocalía Secretarial y fusionar la de Organización Electoral con la de Capacitación y Educación Cívica, recortando 262 plazas, 96 de las cuales son del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).

Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales garantizan: el derecho a la identidad, el derecho a la asociación política, el derecho a la igualdad y no discriminación, a la secrecía del voto, el derecho a elegir libremente a sus representantes y gobernantes, el derecho a la información y la transparencia en las elecciones, el derecho de participar en condiciones de equidad y de ser electo, el derecho a la justicia en materia electoral, así como el derecho a la participación política y a la discusión de la agenda pública.

La reforma afecta de forma directa la actualización del Padrón Electoral y la cartografía electoral. La integridad de ambos instrumentos se vería comprometida en su calidad y alcance y los trámites asociados a ellos, particularmente a nivel distrital, ya que afecta el vínculo de la ciudadanía con el Estado mexicano (representado en este caso por el INE).

A nivel distrital se lesionan las tareas de actualización del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, la depuración del mismo, así como la supervisión y seguimiento de las actividades que realizan los Módulos de Atención Ciudadana (MAC) –que es donde la ciudadanía tramita su credencial para votar–.

La reforma plantea que los MAC deberán instalarse preferentemente en oficinas gubernamentales, escuelas o centros de salud, donde no hay garantía de que exista la infraestructura informática, de transmisión y resguardo de datos que permitan proteger datos personales sensibles como son las fotografías y las huellas dactilares de cada ciudadana y ciudadano.

Afectar la actualización del Padrón también significa lastimar una cartografía electoral puesta al día. No basta con tener a cada ciudadana y ciudadano en el Padrón, sino que hay que tener georreferenciado con precisión su domicilio, pues así se sabe en qué casilla le corresponde votar. De esta forma, dado que siempre hay nuevos asentamientos humanos o crece la población en alguna sección electoral, el INE actualiza su cartografía electoral y puede hacer las tareas de instalación precisa de casillas. Al dañar la puesta al día del Padrón y la cartografía se compromete desde la base toda la planeación del trabajo del INE en la preparación y organización de las elecciones.

La desaparición de los vocales de capacitación en los 300 distritos electorales implica dañar las tareas de educación cívica permanentes pero, sobre todo, no contar con el personal encargado de capacitar a 12 millones de ciudadanas y ciudadanos cada elección federal para integrar las Mesas Directivas de Casilla. En cada distrito, en promedio, se instalan 550 casillas cada que hay elecciones, y se visita en sus domicilios a 40 mil ciudadanas y ciudadanos para que funjan como funcionarios de casilla. El personal especializado a cargo de esa tarea simplemente desaparece con la reforma que compromete la instalación de las casillas y, con ello, arriesga el ejercicio del derecho al voto ciudadano.

Los vocales de organización electoral tienen a su cargo hacer los recorridos en todo el territorio del país para saber dónde se instalará cada casilla dentro del espacio de cada sección electoral. Además, son los encargados de proveer los materiales para que cada casilla sea instalada, tienen bajo su responsabilidad confeccionar los paquetes electorales con la documentación precisa que corresponde a los puestos de elección por los que se puede votar en cada casilla, colaboran con la distribución de paquetes electorales, con la asistencia electoral (asegurar que los paquetes electorales lleguen a las sedes de la autoridad electoral la noche la elección), coadyuvan a los conteos rápidos para que haya información oficial cierta de la preferencia de la ciudadanía el mismo día de la jornada electoral y, además, coordinan los cómputos oficiales de votos (incluidos los frecuentes recuentos de sufragios). Prescindir de estos profesionales de la organización electoral en los 300 distritos y en las 32 entidades compromete el pleno respeto al sufragio que el actual modelo legal garantiza en México.

Los vocales secretarios en cada Junta Ejecutiva están a cargo de las tareas administrativas de la institución, pero también tienen la responsabilidad de la oficialía electoral, con lo cual se certifican los hechos que acontecen en cada

proceso electoral y sustancian los procedimientos jurídicos que, en defensa de sus derechos, interponen los actores políticos y los ciudadanos. Además, prestan auxilio en las labores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la Dirección Jurídica y la Unidad Técnica de Fiscalización.

En materia de equidad, el INE tiene también la responsabilidad del monitoreo de la pauta en tiempos del Estado, así como de la propaganda electoral en radio y televisión. Al reducirse la estructura de las Juntas Locales, que la reforma plantea, se afectaría la operación de 143 Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM), 128 de los cuales están instalados en las Juntas Ejecutivas Distritales (89.5%). Ello impactaría la certeza sobre el uso de las prerrogativas de los actores políticos y las autoridades electorales, así como las obligaciones de los concesionarios.

Al afectarse la estructura territorial del INE se perdería también la agilidad en el cumplimiento de los derechos de desafiliación de personas a los Partidos Políticos Nacionales, así como la certificación de asambleas constitutivas de partidos de nueva creación, el registro de candidaturas, la capacitación para obtener apoyo de la ciudadanía para distintas actividades, el desahogo de garantías de audiencia y todos los procesos asociados a estas actividades.

Conviene recordar que la Constitución señala, en su artículo 41, Base V, apartado A, que los órganos ejecutivos y técnicos del INE “contarán con personal técnico capacitado necesario”, lo cual se contraviene con la reforma propuesta a la LEGIPE. Es por ello que las modificaciones, además de comprometer el ejercicio del voto libre, resultan contrarias a la letra de la Constitución.

## 1.2. Afectación a la estructura central del INE

La reforma suprime la Junta General Ejecutiva del INE, para ser sustituida por una Comisión de Administración integrada por cinco consejeros electorales. Ello también es contrario a la Constitución que distingue entre órganos de dirección -de los cuales, el de mayor responsabilidad es el Consejo General donde se integran los consejeros electorales- y órganos ejecutivos. Asimismo, se excluye de la Comisión de Administración al cargo de mayor responsabilidad del Instituto, la presidencia del Consejo.

Otro caso relevante es la Secretaría Ejecutiva, que tiene un mandato expreso desde la propia Constitución, como parte del Consejo General. La función que la reforma legal le pretende asignar como “auxiliar” del CG y de sus comisiones, no mantiene ninguna congruencia con lo establecido en la máxima norma del país.

Por otra parte, es contrario a la Constitución dar facultades al Órgano Interno de Control del INE, que trascienden su naturaleza de estricta fiscalización, incidiendo en las decisiones autónomas del Instituto y permitiéndole interferir en funciones electorales sustantivas, colocándolo en un evidente conflicto de interés.

La reforma contempla la fusión de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) y la Dirección Jurídica (DJ), lo que implica concentrar en una sola área actividades que no pueden asimilarse entre sí. Lo mismo ocurre en materia administrativa con la fusión de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (DESPEN) y la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA).

## **2. Servicio Profesional Electoral Nacional**

La desaparición de las Juntas Ejecutivas Distritales y la afectación a la estructura de las Juntas Ejecutivas Locales implicará una reducción del SPEN equivalente al 84.6%.

Ello representa una franca afectación de los derechos laborales de personal que llegó a su cargo por concurso público, que es evaluado, formado y capacitado de forma permanente, a partir de lo cual desempeña su empleo en apego a los principios de independencia y autonomía. Así, la reforma compromete labores sustantivas del INE para organizar elecciones auténticas.

La reforma establece la fusión de diferentes áreas de oficinas centrales que agrupan actualmente 121 plazas del SPEN, lo cual requerirá una adecuación de la estructura. La reforma implica una disminución, significativa, de 1,564 integrantes del SPEN en órganos desconcentrados, debido a la eliminación de diversos cargos.

En un primer análisis se identifica que, de las 2,571 plazas de cargos y puestos que conforman actualmente la estructura del SPEN del sistema INE, la reforma sólo contempla mantener 396, lo que significaría en conjunto que la disminución de la estructura sería, como se ha mencionado antes, del 84.6% respecto a la conformación actual (el Informe completo contiene otros escenarios de posible recorte, en gran medida debido a la falta de claridad e imprecisiones de la reforma).

La sustitución del personal profesional por contrataciones temporales, de gente que no se habrá sometido a estrictos procesos de selección como el concurso público para el ingreso al SPEN, no permitirá garantizar la independencia, profesionalismo, solvencia técnica y compromiso de quienes se recluten de forma ocasional.

## **3. Aspectos laborales y presupuestales**

La reforma planteada separa del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y de la Rama Administrativa la regulación de las relaciones laborales del INE con el personal de la rama administrativa. Esto contraviene lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, de la Constitución, que ordena que las disposiciones del Estatuto que apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo con sus servidores públicos, sin que haga una distinción entre el personal del SPEN y de la rama administrativa.

Por otro lado, las modificaciones legales disponen que, en caso de subejercicios o economías, no podrán destinarse para nuevos proyectos. Esto atenta contra el principio Constitucional de autonomía del INE y haría imposible para el Instituto atender necesidades que surjan a lo largo del año, como las elecciones extraordinarias.

La reforma impacta fuertemente las finanzas del INE, pues propone liquidar a miles de personas quienes por concepto de compensación por término de la relación laboral, tienen derecho legal a recibir 3 meses de su remuneración y adicionalmente 20 días por cada año de servicio.

#### **4. Estructura de los Organismos Públicos Locales Electorales**

El proyecto de decreto también considera modificaciones importantes en la estructura de los Organismos Públicos Locales (OPL), aun cuando la Constitución no confiere al Congreso de la Unión potestad alguna para regular orgánicamente a los OPL, porque se trata, en todo caso, de desarrollo legislativo que la propia Constitución impone como deber a las constituciones y leyes electorales de cada Estado.

La reforma dispone que sólo contarán, a nivel central, con una estructura máxima dividida en dos áreas: Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos, con lo cual se desconoce las particularidades locales de cada entidad.

Por ejemplo, no señala o determina en qué área ejecutiva recaerían las atribuciones sobre la organización o intervención en las elecciones por sistemas normativos internos. Este tipo de elecciones están reconocidas en 8 entidades: Baja California; Chiapas; Guerrero; Hidalgo; Michoacán; Morelos; Oaxaca (417 municipios) y Tlaxcala.

## **II. Reformas relativas a procedimientos electorales**

El proyecto de decreto plantea una serie de cambios que inciden en la organización de las elecciones a grado de generar afectaciones al ejercicio de la función electoral, así como al ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

El proyecto retrasa tanto el inicio del Proceso Electoral Federal como la instalación de los consejos locales y distritales. En lugar de comenzar las actividades preparatorias de la elección durante la primera semana de septiembre, como hoy sucede, lo pospone a la tercera semana de noviembre del año previo de la elección.

### **2.1. Afectación a la integración de mesas directivas de casilla (MDC)**

Se reducen los tiempos para reclutar y capacitar a las y los Capacitadores Asistentes Electorales, y las y los Supervisores Electorales; por consecuencia, se compromete la calidad de la integración y capacitación del funcionariado que integra las MDC, recibiendo y contando el voto de la ciudadanía.

Además, los consejos locales y distritales también acompañan los procesos de ubicación de casillas, conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales, integración de los paquetes electorales, así como los cómputos distritales. En suma, estos nuevos plazos afectan la celebración de elecciones libres y auténticas.

## 2.2. Afectación a los procesos democráticos internos de los partidos

En año de elección de la Presidencia de la República, el proyecto recorre el inicio de las precampañas de noviembre a la tercera semana de diciembre, pero no reduce su duración de 60 días, ni los plazos para el registro de candidaturas. Esto implicaría que no haya espacio entre el fin de las precampañas y el registro de candidaturas para llevar a cabo elecciones internas de los partidos, ni para resolver posibles impugnaciones.

## 2.3. Complicación del trabajo de las y los ciudadanos funcionarios de casilla

La ciudadanía que participa como funcionariado de casilla llena distintos tipos de actas, según cada momento del proceso de cierre de casillas. La reforma contempla la implementación de un acta única en la que se asienten tanto los datos de instalación y cierre de votación como los de escrutinio y cómputo, lo que implicaría que por cada cargo de elección se llene un acta, en la que los datos de instalación y cierre se reescriban una y otra vez por parte del funcionariado. Esto complicaría el trabajo del funcionariado de casilla e incluso podría ser una causal de controversias.

## 2.4. Se compromete la certeza sobre quiénes serán los representantes de partidos en la jornada electoral

El plazo para el registro de representantes de los partidos políticos en las MDC se reduce en la reforma de 13 días a solo 48 horas antes de la Jornada Electoral y las sustituciones podrían hacerse incluso el mismo día de la elección. Esto supone una serie de riesgos logísticos que podrían derivar en causas de nulidad en las casillas, ya que llevar las listas a las y los funcionarios de casilla el día previo a la elección es prácticamente imposible en algunos distritos por las distancias y complejidades geográficas; sin embargo, es fundamental que las y los representantes estén identificados para que se les permita la entrada a las casillas.

## 2.5. Se comprometen los cómputos de las elecciones sin el personal calificado en tiempos más reducidos

La reforma plantea que los cómputos distritales (de los que deriva el resultado final y legal de la elección) comiencen el mismo día de la jornada y no hasta el miércoles



siguiente, como sucede hoy en día. Sin embargo, no elimina el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), por lo que habría dos sistemas simultáneos de resultados, lo que no reduce costos ni procesos.

Comenzar el cómputo el día de la jornada sin contar con la participación del personal profesional para hacerlo -pues desaparecen los vocales distritales de organización electoral-, podría derivar en múltiples impugnaciones y conflictos en cada sede de cómputo y recuento de votos.

#### 2.6. Interferencia del gobierno en la conformación del listado nominal y pérdida de certeza de la identidad del votante desde el exterior

La ley propuesta contempla que el registro en el Padrón de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero deberá ser validada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esa sería una interferencia del gobierno en el listado nominal afectando la autonomía del INE y el principio de independencia, objetividad e imparcialidad.

Además, la reforma incluye que se pueda votar con la matrícula consular o pasaporte y no sólo con la Credencial para Votar, lo cual contradice el artículo 41 constitucional que le da al INE la atribución exclusiva de elaborar el Padrón y listados de electores.

#### 2.7. Obstaculizar el uso tecnológico para eficientar los procesos electorales

El desarrollo del voto electrónico planteado en el proyecto de reforma se supedita a los resultados derivados de una comisión que deberá crear el Congreso con la participación del INE y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuyos resultados estarían disponibles en cinco años. Incluir una agencia gubernamental en los trabajos y procedimientos del INE es contrario a la autonomía del Instituto.

#### 2.8. Afectaciones al modelo de fiscalización electoral

La Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) deviene, con la reforma, en Dirección Ejecutiva. Ello es contrario a la Constitución que establece que la UTF debe gozar de autonomía técnica, la cual perdería al convertirse en Dirección Ejecutiva.

La propuesta de reforma establece que, en ningún caso, se pueden suspender derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía derivado de sanciones administrativas o judiciales distintas de las penales, lo cual modifica el artículo 229, párrafo 4 de la LEGIPE y elimina la sanción relativa a la pérdida del registro de precandidatura o candidatura, en los casos en los que se omite presentar el informe de gastos, o se rebase el tope de estos.

Así, los partidos podrían establecer estrategias encaminadas a romper la equidad en la contienda mediante campañas costosas sin perder la postulación. Y sólo se

deja la sanción económica establecida en la normatividad vigente, que consiste en un límite de 5 mil Unidades de Medida y Actualización, máxima sanción permitida, siempre y cuando la capacidad económica lo permita.

La propuesta de reforma dispone que el INE únicamente podrá hacer la fiscalización de los procesos electorales y de participación o consulta ciudadana, así como actividades ordinarias del sistema de partidos políticos, en los que expresamente esté facultado, quitando de su ámbito de competencia la posibilidad de fiscalizar procesos como el de Revocación de Mandato u otros no previstos en la legislación.

#### 2.9. Vulneración de datos de particulares protegidos por los secretos bancario, fiduciario y fiscal

La reforma a la LGIPE (artículo 28 Ter) busca que la información que obre en poder del Instituto se comparta con los partidos políticos, lo que permitiría revelar información fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados sometidos a un proceso de fiscalización, vulnerando la confidencialidad de la información e, incluso, ocasionando que las autoridades externas nieguen la información respecto, por ejemplo, de las personas físicas y morales relacionadas con diversas quejas interpuestas en contra de los sujetos obligados, afectando además los modelos de riesgo de fiscalización.

### **III. Reformas a la equidad y las condiciones de la contienda**

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como diversos instrumentos internacionales incorporados a nuestra legislación, imponen la obligación de generar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivas las libertades y los derechos reconocidos. Los decretos de reforma legal aquí analizados incumplen, en muchos de sus aspectos, con los deberes de protección exigibles al Estado mexicano, como en cada caso se precisa.

#### **III.1. Acciones afirmativas y paridad**

##### 3.1.1. Retroceso en la progresividad de derechos políticos

Las propuestas incluidas en la reforma en materia de acciones afirmativas y paridad son inviables, pues contravienen el principio de progresividad de los derechos humanos y el deber de no regresividad que, por un lado, obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a incrementar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por el otro, prohíbe adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.

La propuesta legislativa establece que los partidos políticos deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios (Mayoría

Relativa y Representación Proporcional), 25 postulaciones de personas pertenecientes a los grupos históricamente discriminados o subrepresentados (comunidades indígenas, afroamericanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, residentes en el extranjero y jóvenes), disminuyendo significativamente los avances que el Instituto ha logrado al respecto y afectando a las y los ciudadanos en ejercicio de su derecho al voto, pasivo y activo. Las medidas afirmativas adoptadas por el INE en la materia garantizaron que en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, electa en el proceso 2020-2021, fueran electas 65 personas por acciones afirmativas.

### 3.1.2. Violación al derecho de consulta previa e informada para las comunidades indígenas

La reforma planteada por el legislativo afecta de manera directa el goce y ejercicio de derechos humanos de grupos vulnerables e históricamente discriminados. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, estos cambios se proponen además violando su derecho a la consulta previa a la que está obligada cualquier autoridad que pretenda conculcar su núcleo de derechos. Así lo ha dispuesto la propia jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Un antecedente directo de este tipo de afectaciones es la reciente invalidación que hizo la SCJN de las reformas en materia electoral en el estado de Coahuila aprobadas en septiembre de 2022, donde el pleno determinó que los cambios en materia de acciones afirmativas indígenas exigían la obligación de realizar consultas previas, que no se hicieron en este caso. Por tanto, la autoridad jurisdiccional ordenó, para el caso de Coahuila, el restablecimiento de la vigencia de las normas anteriores a las reformadas, hasta en tanto no se realizara un ejercicio de diálogo y acercamiento.

Cualquier modificación en torno a este tema, debe cumplir con el deber de consultar a las comunidades interesadas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, a fin de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de pueblos y comunidades indígenas.

## **III.2. Propaganda gubernamental**

### 3.2.1. Reducir el concepto de propaganda gubernamental.

Las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social (LGCS), publicadas el 27 de diciembre de 2022, le dan a la propaganda gubernamental un cariz predominantemente presupuestal, de tal manera que lo que no se etiqueta como tal

por los entes públicos obligados no se considerará propaganda, aunque implique el uso de recursos públicos.

Según el artículo 134 constitucional, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, 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. También dispone que, en ningún caso, esta clase de propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### 3.2.2. Permitir la injerencia de servidores públicos en las campañas

El decreto no considera propaganda a la promoción no etiquetada presupuestalmente como tal o a través de manifestaciones de las y los servidores públicos “en uso de su libertad de expresión” o “en el ejercicio de sus funciones públicas”.

Así, esta reforma altera el concepto de propaganda gubernamental, contraviniendo el precepto constitucional que establece que toda propaganda gubernamental debe suspenderse durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral.

Las expresiones de gobernantes a favor o en contra de candidatos podrán realizarse al amparo de esta legislación que, sin embargo, es contraria a los artículos 41 y 134 constitucionales.

## **IV. Disposiciones transitorias**

Los artículos transitorios contienen dos mandatos normativos relacionados con la vigencia del decreto que, en sentido estricto, no es posible que puedan ejecutarse al mismo tiempo.

Conforme al transitorio primero, el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por su parte, el transitorio cuarto establece que el decreto “no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en 2023”. Este precepto contiene una regla por la cual se establece que aquellas normas que son derogadas o modificadas por el decreto mantienen su vigencia para el caso de las elecciones locales en Estado de México y Coahuila, como si no hubiesen sido alteradas en forma alguna.

Con esta reforma estarían conviviendo indebidamente dos sistemas o modelos de operación incompatibles: el que deja todo intocado en la actual estructura del INE para las elecciones de Coahuila y el Estado de México y el que mandata la reestructuración del resto de la institución, derivada del decreto.