

ENLACE

IMPLICACIONES DEL “PLAN B”

AÑO 10/ No. 147/ 28-02-2023

La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: El Procedimiento Electoral. Todo lo demás es secundario.
José Ortega y Gasset.

INTRODUCCIÓN

En abril de 2022, el titular del Ejecutivo Federal presentó una propuesta de Reforma Constitucional que pretendía rehacer todo el Sistema Electoral Mexicano, proponiendo, entre otras cosas, la desaparición del Instituto Nacional Electoral (INE) y crear al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC).

Ese intento no fructificó, en gran medida, por una enorme movilización ciudadana “en defensa de la democracia”. El día 13 de noviembre del 2022 la ciudadanía mexicana salió a manifestarse en “defensa” del INE, esta marcha a diferencia de otras, tuvo la peculiaridad de que fue replicada en todos los estados de la República Mexicana con una amplia participación en las principales ciudades y capitales del país.

Fue así que la propuesta de Reforma Constitucional no fue aprobada al no conseguir el consenso necesario de dos tercios de los legisladores; sin embargo, tras lo aprendido por el rechazo de la Reforma Energética en 2022, Morena y sus aliados ya tenían listas un par de iniciativas con proyectos de decreto de reformas (conocido en la opinión pública como “Plan B”) a diversos ordenamientos legales cuyas disposiciones incidían en la materia electoral.

En una de las iniciativas se propuso reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En la otra, fue propuesta la reforma, derogación y la adición de diversas disposiciones de las leyes

generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la expedición de una Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, dichas iniciativas no necesitaban ser aprobadas por mayoría calificada sino por una mayoría simple.

Así, con el fin de lograr la exención de trámites parlamentarios, la fracción de Morena asumió como propias ambas iniciativas, de tal suerte que unas pocas horas después de su presentación fueron aprobadas en lo general y en lo particular “con prisas”, “sin diagnóstico”, “sin debate”, “ni deliberación abierta”, es decir, “sin práctica democrática”. El día 22 de febrero del 2023 el Senado de la República aprobó con 72 votos a favor, 50 en contra y sin ninguna abstención las modificaciones a las leyes secundarias. Así, tras la aprobación de la reforma quedará en manos del Presidente de la República su promulgación mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, las y los Consejeros Electorales del INE, así como diversos institutos políticos, acudieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad para solicitar que todo lo que contenga el “Plan B” y que en lo fundamental atente contra la Constitución sea removido.

RIESGOS

El argumento central del “Plan B” radica en las severas críticas de desprestigio que ha recibido el INE por parte del titular del Ejecutivo Federal, donde lo ha tachado de no cuidar la democracia y ser costoso para el país. En la exposición de motivos de la reforma se dice que *“en más de 30 años de existencia, en vez de garantizar elecciones libres, confiables, democráticas, auténticas, ha convertido a una élite académica en garante de abusos en el uso de gasto público y cómplice protectora de conductas electorales fraudulentas e ilegales, lo que ha retrasado el tránsito político de México hacia la democracia (...) la ambición de estos grupos ha costado*

al país el pago de las personas funcionarias públicas más caras. El derroche del INE ha dejado, además, uno de los procesos electorales más caros del mundo”

Sin embargo, lo que no se menciona en la exposición de motivos es que dicha reforma desequilibra el modelo de comunicación social y afecta la equidad de los comicios; desconoce las prohibiciones de propaganda gubernamental; permite que las autoridades intervengan en la contienda, so pretexto de ejercer la libertad de expresión de las y los servidores públicos; *“plantea la reducción y compactación de la estructura administrativa y orgánica del INE; eliminación de fideicomisos; ajustar los cambios en la estructura del INE al presupuesto ya aprobado, sin que se otorguen recursos adicionales; eliminación de la Junta General Ejecutiva del INE y en su lugar crear una especie de Comisión de Administración con cinco consejeros electorales; entre otras cosas.”* (Rodríguez, 2023)

Las propuestas de modificaciones legales en el “Plan B” fueron confeccionadas sin tomar en consideración la experiencia y conocimiento técnico de la autoridad electoral, pese a que el INE ha mantenido siempre una posición de colaboración con todas las instancias del Estado mexicano.

Así, las diversas modificaciones que se pretenden realizar a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulnera la autonomía e independencia del INE para que éste dé cumplimiento a su mandato constitucional de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas. *“Lo anterior, porque la reforma electoral modifica sustancialmente la naturaleza constitucional de los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del INE, que tergiversa y confunde su carácter, al asignarles atribuciones y funciones que no tienen correspondencia con la Constitución.”* (INE, 2023)

Es así que una de las mayores afectaciones que tendría el INE es la amputación de sus órganos distritales, así como la mutilación de las juntas locales y de varias direcciones ejecutivas y unidades técnicas del órgano central, pues estas reformas

buscan eliminar los brazos ejecutores de las atribuciones del INE y, en consecuencia, afecta a la democracia mexicana.

La reforma carente de argumentos racionales propone la desaparición de las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del INE y sustituirlas por una sola persona denominada “Vocal Operativo”, esto implicaría prescindir del personal que labora en esos lugares y además va en contra del artículo 53 constitucional, el cual establece que nuestro país está dividido en 300 distritos uninominales. La función vital y fundamental de todas las elecciones se realiza desde cada distrito electoral, y es lo que pretenden desaparecer.

Actualmente existen cinco vocales en cada una de las 300 Juntas Distritales, cada uno realiza diferentes funciones, dichas personas se encargan de la actualización de secciones electorales, de hacer recorridos para ubicar dónde instalar casillas, diligencias para que la ciudadanía preste sus domicilios, y capacitan a las y los funcionarios que cuentan los votos el día de la Jornada Electoral, para dar confianza, certeza y eficiencia a la elección.

Con la Reforma desaparecerían esas cinco vocalías y se quedaría una sola persona con todas esas tareas, además, se pretende reducir el tiempo para la capacitación de las y los funcionarios; entonces, al desaparecer las 300 Juntas Ejecutivas Distritales y mutilar a las 32 Juntas Ejecutivas Locales se despide a más del 84% de quienes hoy integran el Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).

El Servicio Profesional Electoral Nacional es un cuerpo de funcionarios electorales de carácter permanente, profesionales y especializados, encargados de llevar a cabo las funciones sustantivas de una elección y de los mecanismos de participación ciudadana, que surgió junto con el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 con la misión de elevar la eficacia técnica en la organización de las elecciones así como el imperativo político de reconstruir la confianza en los resultados electorales. Es decir, la idea central de la creación de un sistema profesional en materia electoral era que los funcionarios que forman parte del mismo no fueran rehenes de intereses de partidos políticos, porque *“su responsabilidad principal*

radica en las funciones sustantivas de la organización de las elecciones, y en su caso, de los mecanismos de participación ciudadana.” (INE, 2023)

Cada funcionaria y funcionario del servicio profesional llegó a su cargo por concurso público, asimismo, se somete al Programa de Formación y Capacitación de forma permanente, y cada año se somete a evaluación, son funcionarios probados.

El establecimiento del Servicio Profesional Electoral no fue una decisión sólo para crear una estructura permanente, sino que obedece a la propia historia de nuestro país para erradicar los tiempos donde el gobierno estaba inmerso en la organización de las elecciones y por tal motivo tener injerencia para poder mover a sus propios intereses las reglas del juego, entonces, en la medida en que el personal profesional no tiene otra ocupación más que trabajar para las elecciones dentro del INE sus lealtades institucionales y personales están con la democracia.

De modo que, despedir sin ningún análisis del trabajo y desempeño que realizan las y los funcionarios del Servicio, sin ningún estudio, vulnera la autonomía e independencia del INE para garantizar comicios libres, auténticos y periódicos.

Por lo tanto, el no contar con el personal especializado y profesional pone en riesgo la capacitación electoral y otras áreas necesarias en la organización de un proceso electoral, afectando directamente los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

Hoy en día, los Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica coordinan el trabajo del adiestramiento y formación de la ciudadanía que funge como funcionarios de casilla, con la finalidad de que no sean operadores políticos del gobierno quienes estén a cargo de las urnas, sino ciudadanas y ciudadanos independientes vigilándose y acompañándose entre sí.

En cada Junta Distrital, la Vocalía del Registro Federal de Electores se encarga de actualizar todos los días el padrón electoral; coordina el trabajo de los módulos de atención ciudadana de cada distrito, donde se acercan cada día más o menos 120

mil ciudadanas y ciudadanos en todo el país para solicitar su credencial o a recogerla.

La credencial que otorga el INE es para votar, pero también es la cédula de identidad ciudadana de más de 95 millones de personas mayores de 18 años en el país, cabe señalar que ninguna otra institución del Estado es capaz de ofrecer ese servicio de forma segura, confiable, eficiente y gratuita en todo el territorio nacional.

La reforma pretende prescindir de todo el personal que coordina el trabajo de los módulos, desde donde se actualizan el padrón y la cartografía electoral, que permite que cada ciudadano esté en el padrón, así como que su domicilio se encuentre debidamente geo referenciado, porque de eso depende identificar en qué casilla y cargos de elección corresponde votar.

Ahora bien, del padrón y la cartografía electoral se desprende a su vez el trabajo de definición de cuántas casillas habrá y dónde se instalarán; afectar la actualización del padrón es dañar desde sus cimientos el trabajo de planeación, organización y ejecución de las elecciones auténticas que en México tenemos, y que se pretenden dañar con la reforma de modo irresponsable.

De lo anterior, surge la siguiente pregunta ¿es posible tener órganos electorales temporales que sólo trabajen en tiempo de elecciones? la contratación temporal de personal para la realización de tareas vinculadas a la organización de los comicios en nuestro país significa un alto riesgo de penetración al aparato electoral de diversas organizaciones, como partidos políticos o el mismo gobierno.

Recordemos que anteriormente cuando el aparato electoral sólo existía en época de comicios, ese órgano era controlado por el gobierno en turno, específicamente por la Secretaría de Gobernación, lo que traía consigo la manipulación y alteración tanto de la organización de la elección como de los resultados electorales.

Es importante traer a la memoria que la creación de un instituto electoral autónomo obedeció a una serie de malas prácticas provenientes del gobierno que impedían

tener una cancha pareja para que todos los partidos políticos compitieran en igualdad de condiciones.

Por lo tanto, para que en nuestro país las elecciones dejaran de ser un problema, y foco de violencia fue gracias a la ciudadanización de las mismas para convertirlas en un escenario pacífico, con la construcción de reglas entre todas y todos.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Tal y como se mencionó en la introducción, partidos políticos, legisladores y el INE interpusieron ante el máximo tribunal constitucional de nuestro país varios medios de defensa jurídicos para la conservación del orden constitucional y del estado de derecho.

De tal modo que la SCJN admitió a trámite a algunas de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra del Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y concedió su suspensión para el *“efecto de que no rija en los procesos electorales que se encuentran en desarrollo en el Estado de México y en Coahuila, sobre la base de que: i) se promulgó en el plazo de veda electoral previsto en el penúltimo párrafo fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal; ii) contiene modificaciones legales fundamentales y, iii) porque de no concederse, su aplicación podría causar afectaciones irreparables al sistema democrático y a los derechos fundamentales implicados en éste.”* (SCJN, 2023)

En ese sentido, es dable señalar que esas disposiciones vigentes no serán aplicables al Proceso Electoral Local 2023 para la elección de gubernatura en el Estado de México; al respecto, el Ministro Alberto Pérez Dayán quien fue el que emitió la suspensión de una parte del “Plan B” dijo que *“de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los derechos fundamentales y los principios democráticos que se aducen como vulnerados, ocasionando con ello daños irreversibles para el derecho ciudadano de revocación de mandato y todos los derechos inmersos en los procesos electorales”*.

En otro orden de ideas, el artículo 105 fracción II de la Constitución Federal establece *“que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”*

Es decir, entre el 4 y 10 de junio del 2023 se encuentra la fecha límite constitucional (depende del inicio del Proceso Electoral Federal 2023-2024 que puede dar inicio entre el 3 al 9 de septiembre del 2023) para hacer modificaciones legales y así detener el “Plan B” pues de acuerdo con la Constitución las normas electorales que estén vigentes para entonces serán las que habrán de aplicarse en los procesos electorales de 2023-2024.

“Las Controversias Constitucionales, como las que puede presentar el INE, pueden llevar un mayor tiempo para resolverse. Y en el caso de la promoción de los amparos, el proceso para llegar a la Suprema Corte pasando por juzgados y tribunales puede ser sustancialmente más prolongado, pero también existe la posibilidad de que un resultado del amparo sea la suspensión definitiva de la norma en tanto se resuelve el fondo del asunto.

Si esa circunstancia fuera la vigente... entonces el efecto del artículo 105 constitucional implicaría que las elecciones del 2024 tendrían que realizarse con las reglas previas a la aprobación del llamado Plan B.” (Quintana, 2023)

No obstante, para invalidar el “Plan B” la propia constitución establece un sistema de mayoría calificada, es decir, se requiere que 8 de las y los 11 ministros de la Corte voten en ese sentido, de esa forma se prevalecería la certidumbre en los procesos electorales y se mantendría la estabilidad política del país.

CONCLUSIONES

Despedir a más del 84% del personal del SPEN y a otros trabajadores de la rama administrativa del INE, tendría como consecuencia el pago de finiquitos aproximadamente de 3 mil 500 millones de pesos, entonces ¿dónde queda el objetivo de ahorro planteado en el “Plan B”?

La Reforma, es un claro atentado en contra del INE, tomando como pretexto la austeridad, pues desmantela de manera deliberada la estructura nacional técnica operativa, de organización, de capacitación, de comunicación, de vigilancia y de arbitraje del INE y que, por razones políticas se hace de esta forma, para comprometer su mandato constitucional.

El cúmulo de cambios e incertidumbres que la reforma introduce anticipa, además, un número importante de litigios poselectorales, e incluso potenciales nulidades de votación en casilla. Pondrían en riesgo, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática que hoy tenemos.

Podríamos perder, en consecuencia, que el día después de las elecciones, uno de los fundamentos esenciales de nuestra paz pública, la celebración de elecciones en libertad y condiciones de equidad sean una realidad como hoy lo es: una certeza que hoy tenemos en todo el país. (Córdova, 2023)

Al mermarse indebidamente a la estructura territorial de los órganos ejecutivos en las entidades y distritos, al deteriorarse los procedimientos de capacitación y organización electoral que posibilitan la emisión del voto libre y el cómputo efectivo y eficiente de los sufragios, al desaparecer las Juntas Distritales, se vería comprometida la logística electoral, la cual se desarrolla antes de la preparación de cada proceso electoral, realizando, por ejemplo, actividades para la determinación de ubicación de casillas; advirtiendo las condiciones geográficas y sociales, las actividades referentes a la documentación y material electoral que se reciben en cada uno de los 300 Consejos Distritales y son distribuidos a las y los funcionarios públicos de las miles de casillas que son instaladas para que la ciudadanía pueda asistir a ellas el día de la jornada electoral y emitir su voto.

Ahora bien, es importante señalar que no se pretende decir que “el INE no se toca” o que “el Sistema Electoral Mexicano no se toca”, no, por supuesto que esa no es la intención de estas líneas, claro que nuestro Sistema Electoral se tiene y debe tocarse, porque las reglas del juego democrático no son perfectas y es necesaria su modificación. Las reglas democráticas con las que hoy contamos como las de

cualquier otro rubro están siempre sujetas a las adecuaciones que cada tiempo exija y siempre serán perfectibles; sin embargo, deben hacerse mediante un ejercicio consensuado e incluyente y no a través de imposiciones, deben siempre hacerse sin prisas, con diagnóstico, debate, deliberación abierta, es decir, con práctica democrática.

El problema de esta serie de modificaciones jurídicas es que carece del consenso de todos, y se están imponiendo desde el gobierno para verse favorecido.

“Estamos sin duda ante un capítulo lamentable de largo proceso de reformas electorales, estamos, sin duda, ante un intento de regresión en la democracia electoral mexicana que simplemente no tiene precedentes en nuestra historia.”

(Espadas, 2023)

Si bien la democracia mexicana no radica en una sola institución sí encuentra sus cimientos en una serie de valores, principios, derechos y obligaciones que de concretarse esta Reforma pondrían en riesgo los avances democráticos que tanto le ha costado tener a nuestro país.

Por último, podemos concluir que en un régimen democrático es de suma importancia la existencia de pesos y contrapesos, para que el ejercicio del poder sea distribuido en diversos órganos de gobierno, y así evitar que un poder invada esferas de competencia, o que exista una gran concentración de facultades en uno sólo; por lo tanto, muy a pesar de que la reforma enviada desde el Ejecutivo fuera aprobada por una mayoría simple en el Congreso de la Unión, aún queda en la Suprema Corte la resolución de varios medios de defensa jurídicos y con ello posiblemente conservar el orden constitucional y el Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados (2021) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados (2021) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Consultado en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

Cámara de Diputados (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. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf>

Camhaji E. (2022) El Congreso tumba la reforma electoral de López Obrador y Morena recurre por la vía rápida al “plan B” del presidente. Consultado en: <https://elpais.com/mexico/2022-12-07/el-congreso-tumba-la-reforma-electoral-de-lopez-obrador-y-morena-recurre-por-la-via-rapida-al-plan-b-del-presidente.html>

Córdova L. y Murayama C. (2023) La democracia no se toca. Planeta. México.

Córdova L. y Núñez E. (2021) La democracia no se construyó en un día. Grijalbo. México.

INE (2023) Informe de la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

Murayama C. (2019) La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad. México. Cal y Arena

Olamendi P. (2023) Los Riesgos del “Plan B” Electoral. Foro Jurídico. Consultado en: https://www.youtube.com/watch?v=dCwg9h8vlqk&ab_channel=ForoJuridico

Quintana. E (2023) El ajedrez jurídico para el Plan B. El Financiero. Consultado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/enrique-quintana/2023/02/11/el-ajedrez-juridico-para-el-plan-b/>

Rodríguez R. (2023) Lo bueno, lo malo y lo feo del Plan B. El Universal. Consultado en: <https://forojuridico.mx/los-riesgos-del-plan-b-electoral/>

Salazar L. y Woldenberg J. (abril 2020) Principios y valores de la democracia. INE. México. Consultado en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-01.pdf>

NOTA METODOLÓGICA:

El presente escrito es el producto de una investigación documental, que se realizó en medios digitales y libros que son mencionados en la bibliografía en que se basó dicha indagación que da como resultado el título descrito.

Elaboró

Revisó

Autorizó

Mtro. Jacob Hernández Bello
Jefe del Departamento de
Estudios y Difusión del
Desarrollo y Cultura Política

C. Antonio López López
Asesor de la Dirección
de Desarrollo Político

Mtro. Emanuel Montiel Soto
Director de Desarrollo Político