

EL *PLAN B* A REVISIÓN: LAS (IN) CONSTITUCIONALIDADES PENDIENTES DE UNA REFORMA ELECTORAL FALLIDA (2022-2023)

ARTURO RAMOS SOBARZO*

ARTURO CAMACHO LOZA**

RESUMEN: El presente estudio tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva objetiva, el llamado *Plan B*, el cual consistió en una reforma legal que pretendía modificar aspectos estructurales del sistema político-electoral mexicano. Dicho análisis considerará, dentro del conjunto de inconstitucionalidades que plantea la reforma en sí, algunos aspectos positivos de la misma, que pudieren abonar al sistema democrático.

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze, from an objective perspective, the so-called *Plan B*, which consisted of a legal reform that sought to modify structural aspects of the Mexican political-electoral system. This analysis will consider, within the set of unconstitutionality issues posed by the reform itself, some positive aspects of it, which could contribute to the democratic system.

PALABRAS CLAVE: Derecho electoral, derechos político-electorales, derecho constitucional, reforma constitucional, *Plan B*, acción de inconstitucionalidad, INE, reviviscencia.

KEYWORDS: Electoral law, political-electoral rights, constitutional law, constitutional reform, *Plan B*, action of unconstitutionality, INE.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS POSITIVOS. a. Reconocimiento de la comunidad afromexicana. b. La no eliminación de la Sala Regional Especializada. c. La no inclusión de la cláusula de vida eterna de los partidos políticos. d. La eliminación de las prerrogativas postal y telegráfica. III. ASPECTOS NEGATIVOS: LAS INCONSTITUCIONALIDADES DEL *PLAN B*. a. El proceso legislativo y la crónica de una reforma fallida. a. Sobre los alcances de la propaganda gubernamental del Decreto 1. b. La reestructuración a nivel distrital y local: afectación a las garantías institucionales. c. El uso del pasaporte o matrícula consular para conformar listas nominales de mexicanos en el extranjero. d. El control sobre el flujo de información. IV. LA REVIVISCENCIA COMO EFECTO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ Y LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA LEGISLACIÓN APLICABLE. V. BALANCE GENERAL A MANERA DE CONCLUSIÓN. VI. FUENTES.

* Maestro en derecho. Director del Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho y profesor de derecho electoral.

** Doctor en derecho. Investigador del Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho y profesor de metodología jurídica.

I. INTRODUCCIÓN

En 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó la inconstitucionalidad del llamado *Plan B*, es decir, la pretendida reforma electoral legal que surge como consecuencia del fallido intento de enmienda constitucional que, entre otras cosas, buscaba la elección popular de magistrados y consejeros electorales, además de una transformación más al Instituto Nacional Electoral en el llamado Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC).¹

Las razones del máximo tribunal para declarar la invalidez del *Plan B*, se sustentaron en vicios en el procedimiento de reforma legislativa sin que, por tanto, hubiera un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión dado la forma tan burda de procesar dicha reforma. Tal decisión, por tanto, implicó que muchos temas ahí establecidos no fueran analizados ni revisados en sede jurisdiccional, sin embargo, es muy probable que en el futuro vuelvan a la palestra de la discusión legislativa, académica y judicial como lo han manifestado sus autores.

En ese sentido, el presente artículo pretende retomar ciertos temas que eventualmente pueden regresar al debate público, de ahí la necesidad de rescatar algunos rubros que, a partir de una nueva reflexión, pudieren coadyuvar a repensar nuestro sistema democrático.

Asimismo, dentro del mar de inconstitucionalidades y abundantes errores de técnica legislativa que podemos encontrar en dicha reforma legal, poco se ha señalado —desde una mirada que busca imprimirle el mayor sello de imparcialidad posible— sobre los elementos positivos que dichas modificaciones pretendían ser introducidas por el Congreso.

Hay que señalar que nuestra democracia se ha forjado a partir de las diversas reformas electorales, desde aquellas de la década de los 70, hasta la serie de enmiendas constitucionales de la década de los 90, pasando por las subsecuentes de 2007 y 2014. El espíritu reformista es parte del ADN del sistema electoral mexicano, de ahí que la revisión de esta reforma no puede dejar de ser crítica y analítica.

Desde nuestro punto de vista, en la circunstancia constitucional del *Plan B*, podemos encontrar ciertos paralelismos con coyunturas en donde se involucra, por un lado, un gobierno altamente popular con apoyo colectivo, y, por otro, el papel de la Corte como árbitro nacional.

De esta forma, como se sabe, el actual momento mexicano hace recordar episodios como la época de Roosevelt, quien, a pesar de gozar de una importante aceptación

1 Nos referimos a las acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas, la cual recayó en contra del llamado decreto 1 del DOF del 27 de diciembre de 2022 y las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas en contra del decreto 2 del DOF del 2 de marzo de 2023.

social, muchos de sus proyectos políticos fueron frenados por la Corte norteamericana. Otro ejemplo, con cierto paralelismo puede ser el fallido indulto ejercido en Argentina por parte del presidente Menem a un grupo de militares de la dictadura enjuiciados por la violación grave de derechos humanos. A pesar de la popularidad y legitimidad democrática del presidente de entonces, la intervención del control constitucional se justificó porque, en ese caso, bajo la mirada de Carlos Santiago Nino, se atentaba contra aspectos medulares de lo que él considera la constitución histórica y por tanto se justificaba la limitación política bajo el tamiz judicial.²

Esos dos casos, por solo mencionar algunos, encuentran consonancia con el momento mexicano actual, en donde se puede observar la paradoja entre la popularidad y el poder legítimo derivado de las urnas, de un lado, y, por otro lado, los contornos del ejercicio del poder delineados por la Corte.

En esa línea, el presente trabajo abordará dos decretos publicados que en conjunto constituyen precisamente el llamado *Plan B* de la reforma electoral, es decir, nos referimos a los correspondientes de fecha 27 de diciembre de 2022³ y el 2 de marzo de 2023⁴ localizables en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de esas fechas.

En esa línea, habrá que estar atentos a otros temas como la elección popular de consejeros o magistrados electorales que, a pesar de ser inviable en ese momento al no reunirse la votación necesaria para una reforma constitucional, es probable que se pretenda nuevamente incluir como parte de una futura agenda reformista.

Finalmente, habrá que señalar que muy probablemente se dejaron diversos temas fuera del presente estudio, sin embargo, ello se explica por el tamaño de dicha reforma y por los límites de espacio propios de este artículo. A pesar de tales circunstancias, este hecho debe motivarnos a continuar investigando sobre esta materia.

II. ASPECTOS POSITIVOS

a. Reconocimiento de la comunidad afroamericana

Un primer aspecto positivo de la pretendida reforma (y que puede ser retomado en ejercicios legislativos futuros) consistió en reconocer en el ámbito político electoral a la comunidad afroamericana o afrodescendiente, aspecto ausente hasta antes de ese intento de cambio legislativo.

2 Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, p.p. 280-283 y 300.

3 En este caso, dicho decreto se refiere a la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

4 Este decreto involucró a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Cabe señalar que dicha pretensión de ajuste normativo se deriva desde el ámbito internacional ya que desde el 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas (*CERD* por sus siglas en inglés) había reprochado al Estado Mexicano no tener siquiera información sobre la condición de los afrodescendientes desde 2006. Textualmente señaló en esa ocasión:

“10. El Comité toma nota con preocupación que, a pesar de reiteradas recomendaciones y solicitudes al respecto, la situación de los afrodescendientes se encuentra invisibilizada. El Comité lamenta que, a pesar de haber solicitado información detallada sobre afrodescendientes en 2006, ésta no fue provista por el Estado parte en su informe periódico. (Artículo 1).”⁵

De esta forma, uno de los primeros elementos necesarios recae en la noción de *visibilización* de los problemas, es decir, contar con información de determinado tema u objetivo para que a partir de ella puedan realizarse políticas públicas, así como la tutela de derechos. En esa línea, la visibilización es un concepto que consiste en identificar un problema específico con miras a discutir y buscar eventuales soluciones.⁶

Asimismo, dicho Comité hace referencia a la *Recomendación General No 34 de 2011 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes*, en la cual se reitera la solicitud hecha al Estado parte a que proporcione información sobre los afrodescendientes, cuya presencia es numéricamente pequeña y vulnerable y por ello deben contar con garantías de protección que la Convención establece y por ende es necesario reconsiderar el reconocimiento étnico de esa población, así como la adopción de acciones para tutelar sus derechos entre ellos los políticos.⁷

Así, desde el ámbito internacional, desde uno de los comités de Naciones Unidas, se exigía a México contar con información relativa a esa comunidad. Posteriormente, en el informe del 29 de agosto de 2019, es decir, siete años después, dicho Comité reconoce los avances de México en cuanto al reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades afromexicanas en 2019; b) Las reformas realizadas a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de junio de 2018; c) La creación del Instituto

5 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, 80º período de sesiones 13 de febrero a 9 de marzo de 2012, pág. 2. (Consultable en https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/cerd.c.mex.co.16-17_sp.pdf el 21 de marzo de 2023).

6 Marín, Ángel, “Sobre la visibilización y sus excesos” en *Filosofía & Co*, publicación en línea del 17 de septiembre de 2019, consultable en <https://filco.es/sobre-la-visibilizacion-y-sus-excesos/> el 26 de marzo de 2023. Cabe señalar que este autor, desde la filosofía es crítico del concepto en el ámbito social por generar un desgaste actual del término y por ser producto de una moda. Su crítica recae también por la incorporación de cierto dramatismo en su uso sin que en muchas ocasiones pueda brindar soluciones a lo que pretende señalar la visibilización de cualquier fenómeno social. A pesar de su crítica, la noción de visibilización resulta útil en el presente trabajo.

7 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional, *ibid*.

Nacional de los Pueblos Indígenas en 2018; d) La aprobación del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024; e) La realización de la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENADIS 2017).⁸

En efecto, con la reforma constitucional de agosto de 2019, se incluyó a los pueblos y comunidades afromexicanas⁹ y ello explica el desenvolvimiento legal que en consecuencia se desarrolló, y, como parte de ello, su regulación en la materia electoral.

Por otro lado, dicho Comité señaló como aspectos pendientes a atender, los relacionados con los derechos políticos, los cuales son los siguientes:

- El Comité recomienda al Estado parte que lleve a cabo una revisión de su legislación federal y de las entidades federativas a fin de asegurar que la definición y prohibición de discriminación racial contenga todos los elementos del artículo 1 de la Convención **para evitar la discriminación en la vida pública**, ello de acuerdo con la recomendación general 14 de 1993.¹⁰
- Adoptar medidas especiales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población afromexicana de acuerdo con las recomendaciones generales núm. 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención y núm. 34 (2011) sobre discriminación racial contra afrodescendientes, **con la debida participación de la población afromexicana, incluidos aquellos cargos de toma de decisiones**.¹¹
- Asegurar de forma efectiva su **plena participación en los asuntos públicos**, tomando debidamente en cuenta las diferencias culturales y lingüísticas en seguimiento de la recomendación general núm. 25 (2000) sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género.¹²

Cabe señalar que, desde el ámbito internacional de los derechos humanos, tanto en el universal como interamericano, la noción de participación en asuntos públicos es

8 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México*, celebrado el 23 de agosto de 2019 y publicadas el 29 siguiente, parr. 3. (Consultable en https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf)

9 DOF del 9 de agosto de 2019. Textualmente la Constitución federal en el artículo 2º, apartado C establece: “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.”

10 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México*, parr. 9.

11 *Ibid.*, parr. 17.

12 *Ibid.*, parr. 25.

un derecho más amplio que involucra la idea de derechos políticos, los cuales no solo se reduce a votar, ser votado y asociación, sino que implica derechos como la consulta popular, el referéndum, plebiscito o revocación de mandato, derechos políticos que involucren una mayor participación en asuntos públicos.

Finalmente, en la fallida reforma electoral encontramos puntualmente dos aspectos sobre el tema en comento, el primero de ellos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con la comunidad afrodescendientes:

“Art. 11.

4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones:

- a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena;
- b) Personas Afromexicanas;

Como se puede observar, con lo anterior se establece una nueva acción afirmativa en las diputaciones por ambos principios. La segunda mención de esta nueva acción afirmativa tiene su correlación con la Ley General de Partidos Políticos, la cual establece lo siguiente:

Artículo 3.

1. a 5. ...

6. En caso de grupos de población de personas con discapacidad, jóvenes, afromexicanas, integrantes de la diversidad y residentes en el exterior, se estará a lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Uno de los aspectos más interesantes que implicará lo anterior es que la reforma sólo se incluye en las diputaciones federales y no en las locales ni en las senadurías. Esto eventualmente, a partir del principio de progresividad podría extenderse a esos otros cargos de elección popular. La exclusiva previsión en el ámbito de las diputaciones puede explicarse por el grado de representatividad popular que supuestamente significan, a diferencia de las senadurías que representan en todo caso a una entidad federativa.

Por otro lado, es posible que la ausencia de inclusión de la acción afirmativa en diputaciones locales y municipales (por ejemplo, concretamente en regidurías) se deba a una idea subyacente de federalismo electoral, es decir, que ello corresponderá al desglose legislativo de cada entidad federativa, esto al margen que desde una ley general podrían incluirse líneas generales. Desde nuestro punto de vista, **debió integrarse alguna disposición que indique que las legislaturas de los estados, de acuerdo con su realidad demográfica incluya acciones afirmativas en sus ámbitos espaciales de validez y competencia legislativa**, ello cumpliría de mejor manera con las directivas establecidas en el ámbito internacional.

Habría que considerar también que esta nueva acción afirmativa tendrá que convivir con el resto de las acciones afirmativas ya existentes como las relativas a indígenas o jóvenes y por tanto, su debida articulación entre todas ellas puede ser complicada.

Finalmente, relacionado con lo anterior, el 29 de marzo de 2023 se planteó una iniciativa de reforma constitucional destinada a dos cuestiones: limitar las facultades interpretativas del TEPJF en relación con la implementación de las acciones afirmativas esto en los artículos 41, 73, fracción XXXI y 99 de la Constitución federal y el establecimiento de la incompetencia del TEPJF en temas relacionados con el gobierno parlamentario. Finalmente, dicha enmienda constitucional tampoco prosperó.

b. La no eliminación de la Sala Regional Especializada

Uno de los errores más grandes del *Plan B* hubiera sido la eliminación de la Sala Regional Especializada del TEPJF, por ello, se convierte en un tema que **no era necesario** haberlo propuesto en algún momento, ello porque dicha Sala se constituye como el guardián del actual modelo de comunicación política lo cual significa una de las bases del sistema democrático de nuestro país. Afortunadamente, **en la versión final de la ley no fue incluida tal eliminación, aspecto que debe ser así considerado en las posibles reformas futuras.**

Al respecto, dentro de la iniciativa que propuso reformar diversas leyes en materia electoral¹³ publicada por la Cámara de Diputados a través de la Gaceta Parlamentaria Número 6169-C, del 6 de diciembre de 2022, se incluyó dicha eliminación para que su lugar fuera tomado por una Sección Resolutora integrada por tres magistradas o magistrados de Sala Superior que serían rotados cada seis meses.¹⁴

En esa línea, los procedimientos especiales sancionadores de órgano central, conforme dicha propuesta, se habrían resuelto por la citada Sección Resolutora, mientras que los procedimientos de órganos distritales y locales serían resueltos por las Salas Regionales competentes de acuerdo con su jurisdicción territorial.¹⁵

13 “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena.”

14 Iniciativa que “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena.” publicada por la Cámara de Diputados a través de la Gaceta Parlamentaria Número 6169-C, del 6 de diciembre de 2022, pp. 26, 163 y 164.

15 *Ídem*.

Habría que señalar que la Sala Regional Especializada del TEPJF fue producto de la reforma electoral de 2014 y entró en operaciones el 10 de octubre de ese año¹⁶ y, a partir de esa fecha, se ha encargado de sustanciar y resolver los procedimientos especiales sancionadores que se presentan por las causales siguientes:

- a) Violación a lo señalado en la base III del artículo 41, así como en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;
- b) Contravención a las normas sobre propaganda política o electoral;
- c) Actos anticipados de precampaña o campaña; y,
- d) Quejas o denuncias por violencia política en razón de género.¹⁷

En este sentido, existen una multiplicidad de materias específicas de la rama político electoral que la Sala Especializada tiene encomendadas resolver, las cuales por la naturaleza de su impacto —propaganda política— cobran una importancia sustancial dentro de cualquier proceso electoral; de ahí su trascendencia para el sistema democrático de nuestro país. **Su eliminación hubiera trastocado una pieza fundamental del sistema electoral mexicano.**

Aunado a lo específico de las materias de su competencia, se suma el factor de lo expedito que es su actuar, ya que, por mandato legal, una vez integrado el expediente, dentro de las 48 horas siguientes, la magistratura instructora deberá poner a consideración de sus pares el proyecto de resolución y, dentro de las 24 horas siguientes se deberá resolver el asunto en sesión pública.

En este sentido, podemos señalar algunos datos que ponen de relieve la carga de trabajo y la productividad material de la sala de acuerdo con los informes de labores respectivos.

Así la Sala Especializada, tan solo durante el primer año de su funcionamiento resolvió 1,358 casos sobre asuntos de su competencia, impuso 506 sanciones, en tanto que el monto de las multas impuestas, así como la reducción de ministraciones a partidos políticos, ascendió a \$131,715,079.63.¹⁸

Más recientemente, en el periodo 2020-2021, la Sala Especializada emitió 719 resoluciones¹⁹, contando con un plazo promedio de resolución de 21 horas y 50 minutos.²⁰

16 Informe de labores 2014-2015 de la Sala Regional Especializada del TEPJF, p.7. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/4190faeb51a00c3.pdf> (Consultado el 26 de marzo de 2023).

17 Artículo 442, numeral 2, párrafo segundo de la Legipe. A partir de la reforma del 13 abril de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020#gsc.tab=0 (Consultado el 26 de marzo de 2023).

18 Informe de labores 2020-2021 de la Sala Regional Especializada del TEPJF, p.21. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/1c43507e136f113.pdf> (Consultado el 26 de marzo de 2023).

19 *Ídem*.

20 *Ibidem*, p. 23.

Asimismo, impuso 1,470 sanciones²¹ a diferentes personas físicas y morales, así como partidos políticos que ascendieron a un monto de \$21,202,217.43.²²

Bajo esta lógica de rapidez en los plazos de sustanciación y resolución de los asuntos parece un contrasentido de la reforma, el buscar encomendar a otros órganos del TEPJF, los asuntos que son competencia actual de la Sala Especializada ya que, por un lado, en la propio *Plan B* se busca acortar los plazos para hacer más expeditos los resultados y, por el otro, busca encargar tareas de la Sala Especializada a otras Salas del TEPJF, lo cual provocaría invariablemente trastocar la lógica normal de la carga de trabajo y de lo específico de la materia competencial de la Sala Especializada.

Otro defecto en que pudo haber caído la reforma en caso de haberse concretado en sus términos, es que al crear una Sala Resolutora integrada por las y los mismos magistrados de Sala Superior, se hubiera carecido de una instancia revisora o de la garantía de un recurso efectivo en contra de los asuntos resueltos por dicha Sala Resolutora, debido a que algunas personas magistradas electorales que formarían parte de la Sala Resolutora (órgano revisado) son parte de la Sala Superior (órgano revisador). En todo caso, esas magistraturas que integraran la Sala Resolutora por obvias razones no integrarían a la Sala Superior en la revisión de las sentencias de la primera, pero ello de suyo, trastoca la normal organización y distribución de competencias del TEPJF.

Por lo tanto, se considera que fue adecuado no haber realizado reforma alguna que afectara el funcionamiento actual de la Sala Regional Especializada del TEPJF, debido a que dicha Sala se ha constituido como un pilar para el resguardo de la equidad de las campañas políticas. Lo anterior, por la especificidad de su competencia, la cantidad de asuntos que sustancia, así como el reducido tiempo de resolución con el que actúa en cada asunto.

c. La no inclusión de la cláusula de vida eterna de los partidos políticos

Otro punto que fue considerado **indeseable** dentro del *Plan B* fue la permisón de la transferencia de votos entre partidos, lo que hubiere dado lugar a la posibilidad de una existencia prolongada e indefinida de los partidos. Ello, a su vez, hubiera generado un desequilibrio democrático, además de un gasto desproporcionado y sin justificación al existir organizaciones partidistas sin el respaldo ciudadano. **Afortunadamente en su momento, no fue incluido en la propuesta final de la reforma.**

En este sentido, en la iniciativa de reforma bajo estudio que constituía el *Plan B*, se previó una porción normativa que establecía la posibilidad de dicha transferencia o distribución de votos entre ellos, tal y como se aprecia a continuación:

²¹ *Ídem.*

²² *Ibidem*, p. 24.

Texto original	Propuesta en el <i>Plan B</i> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 6169-C, del 6 de diciembre de 2022.
Legipe Artículo 12. ... 2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Independientemente del tipo de elección, convenio de coalición y términos precisados en el mismo, cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. En ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.	Legipe Artículo 12. ... 2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos, los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. Los Partidos Políticos podrán postular candidatos bajo la figura de Candidatura Común. En este caso aparecerá en un mismo recuadro de la boleta electoral el logo o emblema de los Partidos que decidan participar en esta modalidad. Los Partidos deberán celebrar un convenio de distribución de los votos emitidos.

Al respecto, la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, ya ha habido fijado un criterio sobre este tema **y había establecido con toda claridad la inconstitucional de la transferencia de votos.**

“El procedimiento previsto para que los partidos que se coaliguen puedan transferirse un determinado porcentaje de votos, aun con los requisitos y límites establecidos, viola la voluntad expresa del elector, como se estableció, y, por ende, el principio constitucional de elecciones auténticas previsto en el invocado artículo 41 constitucional, toda vez que, mediante el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos a uno o más partidos, que si bien alcanzaron, por lo menos, un uno por ciento pero no el umbral mínimo del dos por ciento, se permitiría que un partido coaligado que no obtuvo suficiente fuerza electoral en las urnas ciudadanas para alcanzar o conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana obtuviera un porcentaje de votación que no alcanzó realmente, con lo cual la fuerza electoral de ese partido devendría artificial o ficticia.

En consecuencia, los votos emitidos por los ciudadanos se manipularían, lo cual impacta la calidad democrática de la elección y, por lo tanto, el principio constitucional de elecciones auténticas establecido en el artículo 41 constitucional.”

****Énfasis añadido.***

Por tanto, resultaba absurdo e inentendible que se hubiera incluido una propuesta con tales características pues a la postre, de haberse incluido, indudablemente la Suprema Corte la hubiera invalidado en una impugnación vía control constitucional.

Este tema también ha sido materia de revisión por parte de otras cortes constitucionales extranjeras, por ejemplo, la Corte Constitucional de Italia en la sentencia 1/2014 declaró la inconstitucionalidad de la legislación secundaria que tenía previsto el llamado “premio de mayoría” o *premio di maggioranza* sosteniendo que aun con la libertad de configuración que otorga la Carta Magna al legislador para optar por el sistema que considere idóneo, la legislación secundaria violenta el texto constitucional de Italia.²³

El *premio di maggioranza* consistía en una regla de tipo electoral-parlamentario que se traducía en que aquel partido que hubiera obtenido la mayoría de los votos sin tener la mayoría de las curules, podría acceder a más de estas últimas como premio al ser el partido más votado. Era algo más o menos similar a la llamada *cláusula de gobernabilidad* que rigió en el sistema constitucional de nuestro país hace algunas décadas.

Así, la inconstitucionalidad se surtía, al asignar un número de escaños muy elevado que se traduce en una mayoría absoluta de integrantes de la asamblea, incluso cuando estos no hubieran conseguido los sufragios que implicaban un número equivalente de curules o asientos parlamentarios, lo que es incompatible con los principios constitucionales al verse mermada la representatividad del Parlamento.²⁴ En el fondo, en los hechos se estaba manipulando o trastocando el sentido de los votantes italianos, pues en todo caso su voto se había dirigido a alguna opción política distinta al sentido de su voto original de manera injustificada.

Bajo este panorama, consideramos que cada partido debe de mantener su registro mediante el auténtico respaldo de la ciudadanía, es decir, que los votos que fueron para un partido efectivamente respalden a ese instituto político y no a otro diferente por el que no votó la ciudadanía; **a este principio bien lo podríamos llamar aquel consistente en “que cada quien debe rascarse con sus propias uñas”**, con lo cual se evita un fraude a la ley y permite una auténtica representatividad de la ciudadanía.

Por tanto, se considera que fue adecuado no haber mantenido la idea inicial del *Plan B*, que permitía la transferencia de votos, debido a que se hubiera transgredido el principio constitucional de elecciones auténticas, al no permitir que cada partido respalde su registro con votos emitidos por la ciudadanía para dicho partido.

d. La eliminación de las prerrogativas postal y telegráfica

Uno de los aciertos de la reforma legal, que prácticamente tenía un acuerdo mayoritario de todas las fuerzas políticas consistió en la eliminación de las prerrogativas de las franquicias postal y telegráfica.

23 Valle Aguila-socho, Claudia Bindi, Elena, “Sentenza 1, anno 2014: Corte Constitucional de Italia”, en *Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras*, trad., Soriano Cienfuegos, Carlos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, núm. 16, pp. 11-12.

24 *Idem*.

En efecto, derivado de la invalidez de la reforma que derogaba dicho régimen, actualmente siguen destinándose recursos públicos a pagar tales prerrogativas como la postal, a fin de que los partidos políticos puedan enviar su correspondencia ordinaria, propaganda y publicaciones periódicas (Art. 188.1 inciso e) de la Legipe).

La forma de cumplir con la prerrogativa postal, como lo marca la ley, se realiza mediante el pago trimestral que ejecuta el INE al Servicio Postal Mexicano en favor exclusivamente de los partidos políticos nacionales una vez que determina el presupuesto correspondiente por ese rubro y de forma individualizada.

Algunos artículos derogados en este punto pero que lamentablemente recuperaron su vigencia son los preceptos 55.1, 95.1, 187.1 y 188.1 inciso e) de la Legipe.

De acuerdo con cifras proporcionadas por diputados federales cada uno de los partidos políticos nacionales gozan por concepto de la prerrogativa de franquicia postal una cifra superior a los \$16,960,047.00 de pesos, mientras que por la prerrogativa telegráfica pueden ejercer poco más de \$99,070.00 cada una de las organizaciones partidistas a nivel nacional. La multiplicación de dichas cantidades por los 7 partidos nacionales da como resultado un global de \$118,720,329.00 y \$693,429.00 respectivamente. El gran total por ambos rubros asciende a más \$119,413,880.00.²⁵

Lo cuestionable de tales prerrogativas es que la utilización de recursos públicos se destina a medios que actualmente son poco utilizados en la realidad. Así que para comunicar propaganda o publicaciones periódicos de hecho se usan mecanismos más idóneos y eficaces para llevarlos a cabo, tales como medios electrónicos o redes sociales. Así que, si una medida claramente parece ser adecuada en favor del principio de austeridad en el manejo de recursos públicos sería la efectiva eliminación de las franquicias postal y telegráfica. Esto es una de las cosas que debe reconsiderarse para eliminarles del marco legal electoral del país dado que es un campo en el cual si es justificable generar ahorros en esos rubros.

III. ASPECTOS NEGATIVOS: LAS INCONSTITUCIONALIDADES DEL *PLAN B*

a. El proceso legislativo y la crónica de una reforma fallida

Durante este periodo, comprendido entre 2022 y 2023, se presentaron dos propuestas de reforma en materia político-electoral, la primera de ellas comprendía una reforma constitucional (mejor conocida como *Plan A*) y, la segunda, una reforma de tipo legal (mejor llamada *Plan B*).

25 García Almaguer, Hamlet, *Foro informativo sobre la reforma electoral*, presentación realizada en diciembre de 2022 en el marco de la discusión de la reforma constitucional y legal electoral en la Escuela Libre de Derecho.

I. El *Plan A*. Un intento fallido de reforma constitucional.

El *Plan A* como lo habíamos adelantado consistió en una iniciativa de reforma constitucional presentada por el ejecutivo federal, el 29 de abril de 2022, que implicaba una modificación sustancial al sistema electoral mexicano. Los cambios más relevantes que proponía fueron los siguientes:²⁶

- a) Sustituir al actual Instituto Nacional Electoral (INE), así como a los Institutos Electorales Locales (Organismos Públicos Locales —Oples—) concentrándolos ahora en un nuevo órgano denominado “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” (INEC);
- b) Desaparecen los Tribunales Electorales Estatales con el propósito de concentrar todo el ámbito jurisdiccional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial;
- c) Las personas magistradas electorales integrantes de la Sala Superior serían elegidas mediante voto directo y secreto de la ciudadanía a nivel nacional.
- d) Se reducen los recursos públicos destinados a los partidos políticos nacionales y locales.
- e) Reducir el porcentaje requerido para hacer válido el proceso de revocación de mandato a 33%;
- f) Introducir el voto electrónico.
- g) Se eliminan 200 escaños de la Cámara de Diputados y se modifica la forma de elección mediante el sistema de listas votadas en cada una de las entidades federativas.²⁷
- h) Se reduce el número de integrantes del Senado, pasando de 128 a 96, eligiéndose se tres senadores por entidad federativa mediante el sistema de listas.²⁸

26 Página oficial de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-11-22.pdf> (Consultada el 28 de febrero de 2023).

27 La citada reforma constitucional, en el artículo 54 prevé establecer el procedimiento de elección mediante el sistema de listas para integrar las diputaciones, indicando que, a cada partido político y lista de candidaturas independientes, le será asignado el número de diputaciones que le corresponda, de acuerdo con su votación obtenida en cada entidad federativa. A efecto de obtener el cociente natural de asignación, se dividirá la votación válida de la entidad federativa entre el número total de diputaciones por asignar.

28 La citada reforma constitucional, en el artículo 56 prevé el sistema de listas, observando el principio de paridad de género, señalándose que los partidos políticos y listas de candidaturas independientes se les sea asignado el número de senadurías que les corresponda, de acuerdo con la votación obtenida en la entidad federativa, y que de existir remanentes, se repartirán atendiendo al método de cociente natural y resto mayor; mientras que para la asignación se seguirá el orden que tuvieran las candidaturas en la lista correspondiente.

Finalmente, el 6 de diciembre de 2022, la Cámara de Diputados desechó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reformaba la Constitución en materia electoral, con 269 votos a favor, una abstención y 225 en contra;²⁹ señalándose que por tanto no se obtenía la mayoría calificada necesaria para aprobar el proyecto de reforma constitucional.³⁰

Algunos de los posicionamientos de las diferentes bancadas políticas fueron las siguientes:³¹

El coordinador parlamentario de Morena, el diputado Ignacio Mier Velazco, consideró necesario aprobar la reforma electoral ya que en los últimos años el Instituto Nacional Electoral fue degradado por una dinámica de cuates y de cuotas.

El coordinador parlamentario del PAN, diputado Jorge Romero Herrera, recalcó que su bancada defenderá la Constitución, la democracia y libertad. “No nos sorprendería ni lo más mínimo que con su *Plan B*, con su reforma a las leyes secundarias violen a la Constitución. No nos sorprendería en lo más mínimo, pues ya lo hicieron con la Guardia Nacional”.

En tanto, el coordinador parlamentario del PRI, diputado Rubén Moreira Valdez, llamó a las fuerzas políticas y a la sociedad, a un esfuerzo de reconciliación nacional, a fin de insistir que el país está antes que las disputas de los personajes, que los intereses de los grupos de poder y que las riñas político-electorales.

Lo anterior revela el enorme encono entre las diversas fuerzas política respecto con la reforma electoral en comento.

II. El *Plan B*. Una reforma legal con vicios en el procedimiento

Como alternativa, al no haber alcanzado la mayoría calificada la reforma constitucional, el 6 de diciembre del 2022, se presentó el *Plan B*, con el cual se buscaba una reforma legal en los ordenamientos siguientes: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General de Partidos Políticos; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; Ley General de Comunicación Social; Ley General de Res-

29 Diario de los Debates. Cámara de Diputados, 6 de diciembre de 2022 p. 104.

30 Recordemos que la CPEUM, en su artículo 135, establece un procedimiento de modificación constitucional de tipo rígido al señalar que para poder llegar a reformar o a modificar la propia Constitución federal por parte del Poder Legislativo, se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión; asimismo, que dichas modificaciones sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas de nuestro país.

31 Canal del Congreso. “Desechan en San Lázaro reforma constitucional en materia electoral.”, 6 de diciembre de 2022.
https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/16132/Desechan_en_San_Lzaro_reforma_cnstitucional_en_materia_electoral (Consultada el 10 de marzo de 2023).

ponsabilidades Administrativas, así como la expedición de una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Algunas de las modificaciones más relevantes dentro del sistema electoral son las que se describen a continuación:

- a) Se ahonda en temas de acciones afirmativas y mecanismos de paridad de género para las candidaturas.³²
- b) Se establece un criterio para candidaturas de grupos vulnerables, incluyendo personas con discapacidad, afromexicanas, jóvenes, de diversidad sexual, migrantes y residentes en el extranjero.³³
- c) Las Juntas Ejecutivas Distritales serían integradas por cinco vocalías; en su lugar, queda una Vocalía Operativa (VO) unipersonal.³⁴
- d) Se reduce la estructura de las 32 Juntas Ejecutivas Locales (JEL) integradas por cinco vocalías, las cuales pasan a tres.³⁵
- e) Se presentan diversos cambios en la estructura central del INE como la creación de la Comisión de Administración, en sustitución de la Junta General Ejecutiva, responsable del manejo presupuestal. Asimismo, diversos órganos se fusionan para dar lugar a órganos con funciones adicionales.³⁶
- f) Se recortan plazas del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). Se mantiene solo el 15.4% del personal de la estructura actual.³⁷

32 Artículos 3 numerales 3 al 5; 9 fracción IV; 34 numeral 2, inciso g); 39, numeral 1, incisos g) e i); y, 44, numeral 1, inciso b), fracción II, de Ley de Partidos.

33 Artículo 11, numeral 4, de la Legipe.

34 Artículo 71, numeral 1 de la Legipe.

35 Artículo 62, numeral 1 de la Legipe.

36 Por ejemplo: La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica se fusionan para formar la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral. La Dirección Ejecutiva de Administración y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional se compactan para formar la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Dirección Jurídica se fusionan para dar origen a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral. La Unidad Técnica de Fiscalización se convierte en Dirección Ejecutiva, la Unidad Técnica de Servicios de Informática se subsume en la Dirección de Administración y de Servicio Profesional Electoral, y las funciones de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPL pasan a ser parte de la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral.

La Comisión de Organización y Capacitación se compacta para conformar la Comisión de Organización y Capacitación Electoral, y la Comisión de Prerrogativas absorbe al Comité de Radio y Televisión.

37 Versión ejecutiva del Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde 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,

- g) Se modifica el calendario electoral acortando tiempos los procesos.³⁸
- h) La reforma plantea que los cómputos distritales comiencen el mismo día de la jornada y no hasta el miércoles siguiente, como sucedía hasta antes de la reforma.³⁹ Ello sin que se suprima el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).⁴⁰
- i) Se reducen de siete a cuatro los medios de impugnación en materia electoral.⁴¹
- j) Se acota la aplicación de sanciones para que se impongan bajo el principio de estricto derecho.⁴²
- k) Se incluye en la Legipe el derecho a votar a personas que se encuentran en prisión preventiva.⁴³
- l) Se modifica el concepto de “propaganda gubernamental” estableciendo que para que se considere como tal —la propaganda gubernamental— es necesario que se encuentre etiquetada para tal fin en el presupuesto público.⁴⁴

Dicha reforma legal fue aprobada con 70 votos a favor, 50 votos en contra, haciendo un total de 120 votos.⁴⁵

Ahora bien, en este punto, conviene recapitular algunos hechos dentro del proceso legislativo:

En la sesión vespertina del martes 6 de diciembre de 2022, la diputada Graciela Sánchez Ortiz, de la fracción parlamentaria de Morena, presentó dos iniciativas:⁴⁶

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., p.6.

Disponible en: <https://www.ine.mx/informe-sobre-las-implicaciones-del-planb-de-la-reforma-electoral/> (Consultado el 15 de marzo de 2023).

38 Por ejemplo, se reduce el tiempo de insaculación, capacitación y selección de personas ciudadanas que integran las mesas directivas de las casillas. Se modifica la fecha de cómputo de votos al pasar del miércoles siguiente al día de la jornada electoral al mismo día de las elecciones a partir de las 18:00 horas.

39 Artículo 310 de la Legipe.

40 Artículo 219 de la Legipe.

41 Artículo 3, numeral 2, de la Ley de Medios.

42 Artículo 2, numeral 2, de la Ley de Medios.

43 Artículo 284 bis, de la Legipe.

44 Artículo 4, fracción VIII Bis, de la Ley General de Comunicación Social. La reforma mediante la cual se modifica la Ley General de Comunicación Social, fue realizada por separado y con antelación al paquete de reformas en comento, es decir, el 27 de diciembre de 2022 fue publicada en el DOF.

45 Senado de la República. Versión estenográfica de la sesión de 22 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_2_22/2297 (Consultada el 11 de marzo de 2023).

46 Cámara de Diputaciones. Versión estenográfica de la sesión de 6 de diciembre de 2022. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve06dic2022-V.html> (Consultada el 11 de marzo de 2023).

- a) Una referente al proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga 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 que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- b) Y otra diversa, por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Al respecto, debemos señalar que en su participación solicitó que se les diera trámite de urgente resolución con el objetivo de ahorrar el tiempo que tardarían las dos iniciativas si se turnaran a Comisiones. Ello fue de la manera siguiente: “Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución...”⁴⁷

En este sentido, cabe señalar que llamó la atención que la solicitud de urgente resolución se realizó sin hacer referencia a un motivo o alguna causa que justifique por qué se le debe de dar urgencia a ese trámite.

En este punto, es importante señalar que efectivamente existió una votación sobre la dispensa para asuntos de urgente resolución en términos del artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados. Lo anterior, se aprecia en la parte conducente de la sesión, la cual es la siguiente:

Cámara de Diputados Sesión ordinaria vespertina del martes 6 de diciembre de 2022	
Diputado Santiago Creel Miranda (presidente)	“Tal y como ha sido solicitado por quien acaba de hacer uso de la voz en la tribuna, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, consulte la Secretaría, en votación económica, si las iniciativas se consideran de urgente resolución , se le dispensen todos los trámites y se someta a discusión y votación de inmediato.”
Diputada Brenda Espinoza López (secretaria)	“ Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Mayoría por la afirmativa, señor presidente. ”
Diputado Santiago Creel Miranda (presidente)	“ Se considera de urgente resolución y se le dispensan los trámites. En consecuencia, está a discusión ambos proyectos de decreto.”

**Énfasis es propio*

47 *Idem.*

Posteriormente, diversos diputados de oposición hicieron uso de la voz y solicitaron en varias ocasiones una moción suspensiva (la cual fue negada reiteradamente por votación económica) y señalaron, entre otros, los argumentos siguientes:

1. Marco Humberto Aguilar Coronado (PAN) quien mencionó que no era una iniciativa preferente y que por lo tanto debía pasar a comisiones.
2. Salomón Chertorivski (MC) sostuvo que existió cambios a la iniciativa sin que tuviera la oportunidad de pasar por comisiones o por un Parlamento Abierto
3. Miguel Ángel Torres Rosales (PRD) señaló que no les dio tiempo para revisar las iniciativas contenidas en 300 cuartillas.
4. Jaime Bueno Zertuche (PRI) adujo que las reformas eran una copia de lo que les enviaba el ejecutivo federal y que cuál era la prisa por votarlo en ese día.

Una vez negadas por la mayoría parlamentaria las mociones suspensivas presentadas por cada uno de los legisladores de oposición antes mencionados, continuó la sesión sin discutir o ahondar más en este tema.

En este sentido, otros de los puntos que pudieren afectar el debido proceso legislativo fueron las mencionadas por los diputados antes señalados relacionados con: a) los cambios a la iniciativa original sin que tuviera que pasar por comisiones, b) la falta de tiempo para la revisión de cada una de las iniciativas, c) lo abreviado del procedimiento sin justificación alguna.

Por otra parte, en la Cámara de Senadores durante la sesión del 14 diciembre de 2022⁴⁸, la senadora Beatriz Paredes Rangel del grupo parlamentario del PRI, retomó las violaciones al procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados y mencionó lo siguiente:

48 Senado de la República. Versión estenográfica de la sesión de 14 diciembre de 2022. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2022_12_14/2288 (Consultada el 11 de marzo de 2023).

Cámara de Senadurías
Sesión de 14 de diciembre de 2022

Senadora Beatriz Paredes Rangel	... Al iniciar la sesión vespertina del martes 7, en la Gaceta Parlamentaria 61/69C aparecían las iniciativas del grupo parlamentario de Morena para reformar la LGIPE, LGPP, LOPF y una nueva LGMIME. B) Poco después de las 23 horas reanudó la sesión después de un receso y el presidente de la Mesa Directiva dio la palabra a la Diputada Graciela Sánchez Ortiz, del grupo parlamentario de Morena, para presentar las iniciativas anteriormente mencionadas, señalando que tenían algunos cambios y modificaciones, el presidente dio por recibidas las iniciativas sin ordenar que fueran publicadas en la Gaceta Parlamentaria. C) En el transcurso de la sesión ningún Diputado o Diputada hizo referencia a los cambios que se habían introducido en la iniciativa del grupo parlamentario de Morena. D) Puedo asegurar que, al momento de aprobarse la dispensa de trámites para autorizar la discusión sin dictamen de la iniciativa del grupo parlamentario de Morena, lo que aparecía en el sitio de internet de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara era la iniciativa que había sido publicada horas antes. E) Es altamente probable que, al tomarse la votación en lo general y de los artículos no impugnados en la Gaceta Parlamentaria 6169-C, seguía apareciendo la iniciativa de Morena sin los cambios a los que de manera genérica había hecho referencia la Diputada Sánchez Ortiz al iniciar su presentación. F) Lo que ocurrió en algún momento de la sesión fue la sustitución de la Gaceta Parlamentaria 6169-C, con el fin de publicar la segunda versión de la iniciativa de Morena, con los cambios que la Diputada Sánchez Ortiz refirió de manera genérica, pero esto no estaba realizado en el momento en que se dio la votación. De los hechos antes señalados, y a partir de los datos que pudimos obtener, tengo la conclusión de que los cambios introducidos en la iniciativa de Morena entre las 22:00 y las 23:00 horas no fueron informados al Pleno de la Cámara de Diputados, textualmente “por lo que no pueden ser considerados como aprobados por el Pleno; en todo caso, es un vicio muy grave de origen y, si se pretende que se voten por esta alta representación, estaremos incurriendo en una ilegalidad, como incurrió la Cámara de Diputados”. Lo que el Pleno tenía a la vista cuando dispensó el trámite, y muy probablemente cuando se tomó la votación en lo general, era la iniciativa que aparecía en la Gaceta Parlamentaria original. Esto se traduce de una grave violación al procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados, que, como ya lo dije, vicia de origen la minuta turnada a este Senado de la República. ... Considero indispensable ... solicite a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el que se sustancie la probanza de que los artículos que se votaron en el Pleno de la Cámara estaban debidamente publicitados en la Gaceta Parlamentaria y que no se realizó un fraude en el procedimiento legislativo de la Cámara de Diputados. ...
---------------------------------	--

** Énfasis es propio*

El pronunciamiento fue apoyado por Dante Delgado Rannauro (MC), Germán Martínez Cázares (Grupo Plural), Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD), Julen Remente-ría del Puerto (PAN), Jorge Carlos Ramírez Marín (PRI) y, parcialmente, por Ricardo Monreal Ávila (Morena), señalando este último que estaba de acuerdo con el planteamiento, pero no con el procedimiento propuesto.⁴⁹

En este sentido, el punto controvertido fue una violación al procedimiento legislativo, específicamente, en que la versión del dictamen que se votó durante la dispensa del trámite y durante la votación en lo general, de los diferentes cuerpos normativos fue distinta al que se había publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Ahora bien, todas estas inconsistencias, entre otras, fueron plasmadas en diversos medios de control constitucional ante la SCJN.

En este punto conviene recapitular que existieron dos decretos legislativos impugnados:

- **Decreto 1.** Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dicho decreto fue publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022.⁵⁰

Las acciones de inconstitucionalidad de este decreto fueron la 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023; y en el caso de las controversias constitucionales cada una se resolvió en un expediente distinto, **las cuales se sobreseyeron en su totalidad al haber quedado sin materia por lo resuelto en dichas acciones de inconstitucionalidad.**⁵¹

- **Decreto 2.** 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. El aludido decreto fue publicado en el DOF el 2 de marzo de 2023.⁵²

49 Sosteniendo que la Cámara de Senadores no tiene facultades para revisar si el procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados fue apegado a Derecho.

50 Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0 Consultada el 1 de agosto de 2023.

51 Nos referidos a las controversias constitucionales identificadas con las claves 15/2023, 18/2023, 19/2023, 21/2023, 23/2023, 18/2023, 24/2023, 25/2023, 26/2023, 28/2023, 29/2023, 30/2023, 32/2023, 33/2023, 34/2023, 35/2023, 37/2023, 38/2023, 40/2023, 42/2023, 43/2023, 43/2023, 44/2023, 45/2023, 46/2023, 47/2023, 48/2023, 49/2023, 50/2023 y 51/2023, entre otras. En total sumaron más de 162 controversias constitucionales de ese decreto y todas fueron sobreseídas. SCJN. Análisis constitucional de las Reformas político-electorales 2022-2023. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/> Consultada el 1 de agosto de 2023.

52 Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0 Consultada el 1 de agosto de 2023.

Las acciones de inconstitucionalidad fueron la 71/2023 y, su acumulada, la 75/2023; y en el caso de las controversias, estas se radicarón en los expedientes distintos.⁵³

La SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, —relacionadas con el Decreto 1—, en lo que respecta al procedimiento legislativo, se resolvió la inconstitucionalidad, en esencia, por lo siguiente:

**a) Violación al artículo 72 de la Constitución Federal porque el Decreto com-
batido se aprobó sin observar las reglas del procedimiento legislativo**

Cabe señalar que el Grupo Parlamentario de Morena en la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados de 6 de diciembre de 2022, hizo suya la iniciativa que minutos antes se había presentado del Ejecutivo Federal. Aunado a ello se solicitó que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, a las dos iniciativas con proyecto de decreto antes precisadas se les diera trámite de urgente resolución, lo que fue votado de manera económica en sentido favorable, por lo que se dispensaron todos los trámites legislativos y se procedió a su discusión y votación de manera inmediata.

Al respecto la SCJN afirmó que **con ello se acreditó una violación grave al procedimiento legislativo.**

Lo anterior debido a que el artículo 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, prevé que tanto las iniciativas a nombre de un Grupo Parlamentario, como las del Titular del Poder Ejecutivo Federal, Senadores y Legislaturas de los Estados, pasarán a comisión.

En el caso concreto únicamente se ordenó que pasaran por comisiones aquellas iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Federal; es decir, las iniciativas del Titular del Poder Ejecutivo fueron las únicas enviadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Transparencia y Anticorrupción, para su dictamen.

En este sentido, se dio un trato diferenciado a la iniciativa de los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y Verde Ecologista, pues a pesar de ser prácticamente idéntica, se le dio tratamiento de urgente y, por ende, se le dispensaron todos los trámites, inclusive el pasar por comisiones, lo cual contraviene el artículo del Reglamento antes precisado.

53 En este caso fueron un total de 14 controversias constitucionales. Algunas fueron desechadas y otras sí se les dio trámite. Algunas de ellas son las controversias constitucionales 261/2023, 281/2023, 282/2023, 285/2023, 287/2023, 291/2023, 292/2023, 294/2023, 296/2023 a la 300/2023 y 302/2023. SCJN. Análisis constitucional de las Reformas político-electorales 2022-2023. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/> Consultada el 1 de agosto de 2023.

b) La iniciativa no pasó por un procedimiento legislativo ordinario pues, para su aprobación, se recurrió al trámite de “urgencia u obvia resolución”

La SCJN señala que **no se publicó con la anticipación suficiente el orden del día** por lo que, los diputados accionantes no tuvieron conocimiento oportuno de lo que habría de discutirse en ella y, mucho menos, de tener un debate real, democrático e informado sobre ella.

Asimismo, se sostuvo que **no se actualizó la figura del trámite urgente** —prevista en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados— la cual permite el trámite urgente. Ello debido a que la figura de urgencia únicamente fue creada para casos y hechos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de aprobación.

Por otra parte, en el procedimiento seguido ante la Cámara de Senadores, también existió inobservancia al Reglamento de dicha Cámara, ya que el doce de diciembre de 2022, las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, **sesionaron de manera individual y aprobaron una minuta y su dictamen sin contar con el quórum exigido** en el artículo 147 de dicho ordenamiento; esto es la Comisión de Gobernación decidió convocar y sesionar de manera individual para aprobar el Dictamen de Comisiones Unidas, sin los integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos.

c) No se llevó a cabo una la deliberación democrática real, cualitativa y de fondo en la aprobación del decreto

La SCJN sostuvo que el cúmulo de irregularidades y violaciones a los Reglamentos de cada Cámara en las que se incurrió durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación del Decreto impugnado, conllevan una afectación sustancial a los valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Dicha afectación se presentó, particularmente, en cuanto a la necesidad de resguardar el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión que asiste a cada uno de los legisladores, así como su derecho al voto, de forma tal que ningún parlamentario sea excluido del proceso deliberativo,

Así, dichos aspectos impidieron que en el presente caso existiera un debate abierto e informado por parte de todos los integrantes del cuerpo legislativo, respetando los tiempos y las formas respectivas, pues no se tenía un conocimiento preciso sobre el alcance de las disposiciones que se estaban modificando, debido a que no se cumplió con los preceptos reglamentarios sobre la forma, publicidad, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

En este sentido se concluyó que, al resultar **fundado** el concepto de invalidez relativo a la violación al procedimiento legislativo, **lo procedente fue declarar la invalidez total del Decreto impugnado, por lo que resultó innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez.**

Ahora bien, en las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y, su acumulada, la 75/2023, —relacionadas con el *Decreto 2*—, en el tema legislativo, el Pleno de la SCJN dividió su estudio en las interrogantes siguientes:⁵⁴

1. **¿El Congreso de la Unión omitió indebidamente llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobar el decreto impugnado?** Resultó **infundado** el concepto de invalidez, entre otras cuestiones, porque la SCJN, en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2023 sostuvo que, si bien los ejercicios de parlamento abierto son herramientas válidas y del todo deseables para cualquier sociedad democrática, no representan un requisito constitucional de validez de las normas que expida el Congreso de la Unión. Por tanto, la omisión de realizarlos no puede considerarse una violación a las normas que rigen el procedimiento legislativo.
2. **¿Los integrantes del Congreso de la Unión tienen constitucionalmente prohibido hacer suyas y solicitar que se tramiten como urgentes las iniciativas del Ejecutivo Federal que no sean de carácter preferente?** Se calificó como **infundado** el concepto de invalidez porque el hecho de que en el proceso legislativo diversos grupos parlamentarios hayan hecho suya la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y solicitaran dispensarle el trámite ordinario en el pleno de la Cámara de Diputados no constituye una violación al proceso legislativo debido a que la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de presentar iniciativas para trámite preferente no restringe en modo alguno el derecho de los legisladores federales a presentar iniciativas de ley, ni tampoco traslada al Presidente la facultad del Congreso para definir la agenda legislativa.
3. **¿La Cámara de Diputados omitió indebidamente motivar la dispensa del trámite ordinario de la iniciativa sometida a discusión?** Se señaló que **quedaba plenamente acreditado que la Cámara de Diputados incurrió en una violación al principio de deliberación democrática** previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal por someter a votación dos dispensas del trámite legislativo ordinario por urgencia cuando se había omitido por completo motivarlas. Ello debido a que la línea jurisprudencial de la SCJN⁵⁵ requería necesariamente que se expusieran, así sea someramente, las razones que llevaban a solicitar la dispensa del trámite por condición de urgencia, sin que estas omisiones sean convalidables por el voto mayoritario del pleno de la Cámara.
4. **¿La Cámara de Diputados omitió publicar con la anticipación debida la iniciativa sometida a discusión?** La SCJN consideró que **la Cámara de Diputa-**

54 Cabe señalar a la fecha de elaboración del presente ensayo no se encuentra la versión definitiva de la sentencia; sin embargo, en la página oficial de la SCJN, se encuentra publicado el proyecto de la misma: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2023-06/A.I.%2071.pdf Consultado el 20 de agosto de 2023.

55 De acuerdo con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas.

dos omitió indebidamente publicar y distribuir con la anticipación requerida por su propio reglamento, la iniciativa sometida a discusión del pleno en la sesión del 6 de diciembre de 2022, toda vez que, que la iniciativa presentada por los grupos parlamentarios de los partidos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México no fue publicitada con la anticipación requerida y, por tanto, los demás diputados no tuvieron conocimiento de ella al momento de discutirla. Ello porque la iniciativa en comento fue publicada por primera vez el mismo día de la sesión en el anexo C de la Gaceta Parlamentaria de 6 de diciembre de 2022, por lo que no se cumplió con la regla general de publicación oportuna que obligaba a hacerlo por lo menos a las diez de la noche del día anterior.

5. **¿Los integrantes de la Cámara de Diputados tuvieron un plazo razonable para deliberar la iniciativa sometida a discusión?** La SCJN sostuvo que la discusión y votación de la iniciativa en cuestión ocurrió en un periodo de tan solo cuatro horas y media. Esto **denota una evidente imposibilidad de los legisladores para conocer lo discutido y votado**, pues implicaba la discusión y aprobación de aproximadamente dos artículos cada minuto, lo que además otorgaba en promedio cuatro segundos por artículo a cada uno de los siete grupos parlamentarios representados para posicionarse o formular reservas. También se señaló que es perfectamente factible discutir la reforma de un solo precepto legal en un breve periodo de tiempo, pero se estimó que ello no lo es tratándose de una reforma que requería un análisis de alrededor de quinientos diez artículos de diversas legislaciones.
6. **¿Las Cámaras del Congreso de la Unión modificaron indebidamente artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados?** La SCJN concluyó que **la violación alegada está plenamente acreditada porque ambas Cámaras del Congreso de la Unión discutieron y eliminaron artículos del proyecto de decreto que ya habían sido aprobados** por las dos Cámaras en sesiones anteriores y, por ende, en ese momento ya únicamente podían ser remitidas al Ejecutivo Federal para que publicara las reformas. Por tanto, las dos Cámaras vulneraron la prohibición de discutir y/o modificar artículos ya aprobados prevista en el artículo 72, apartado E, de la Constitución federal.
7. **¿Las Comisiones Unidas del Senado de la República omitieron indebidamente aprobar su dictamen de manera conjunta?** La SCJN sostuvo que el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República a la minuta con proyecto de decreto proveniente de la Cámara de **Diputados tiene un vicio de inconstitucionalidad porque tales comisiones nunca sesionaron de manera conjunta, ni tampoco cumplieron con las reglas de votación** previamente establecidas.
8. **¿Las violaciones al procedimiento legislativo acreditadas tienen potencial invalidante en el caso concreto?** La SCJN señaló que en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2023, decidió por mayoría de nueve votos que las

irregularidades identificadas en el proceso legislativo del que derivó el decreto mediante el cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y la Ley General de Responsabilidades Administrativas representaron, en su conjunto, una violación directa y manifiesta al principio de deliberación democrática de tal magnitud que daba lugar a decretar la invalidez de la totalidad de ese decreto. Toda vez que el proceso legislativo antes señalado aconteció de forma paralela y simultánea al que se analiza en este caso, y por tanto, es claro entonces que las violaciones señaladas también ocurrieron al discutir y aprobar el *Decreto 2*⁵⁶, **por lo que si en aquella ocasión se concluyó que esas irregularidades tenían potencial invalidante, lo conducente es sostener la misma conclusión.**⁵⁷

De esta forma, fue que el Plan B nunca llegó a tener aplicación de cara a los procesos electorales.

a. Sobre los alcances de la propaganda gubernamental del *Decreto 1*

Como hemos afirmado, el decreto del 27 de diciembre de 2022 trajo consigo la reforma a la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En la primera de esas leyes, el cambio fundamental consistió en la redefinición de la propaganda gubernamental desplegada por servidores públicos. Al respecto, si bien no hubo una determinación de fondo, pues la invalidez derivó por violaciones al procedimiento legislativo, deben de tomarse ciertos precedentes en torno a dicha temática provenientes de la justicia electoral.

Así, el problema clave de constitucionalidad lo observamos en el artículo 4, fracción VIII bis de la Ley General de Comunicación Social el cual establece:

“Artículo 4 VIII Bis: (...) (...) No constituyen propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas.”

Para un mejor contexto del problema, debe recordarse que el Congreso de la Unión emitió un decreto de interpretación auténtica sobre el concepto “*propaganda gubernamental*” el 17 de marzo de 2022

56 “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”.

57 Añadiendo que en el presente caso se identificaron elementos adicionales que agravan las violaciones señaladas.

Posteriormente, la Sala Superior estableció la inaplicabilidad de dicho decreto en el SUP-REP-96/2022 respecto a esa interpretación auténtica realizada por el Congreso, entre otras cuestiones porque su texto contravenía el artículo 35, fracción IX, apartado 7º de la Constitución conforme a lo siguiente:

“Como puede advertirse del texto constitucional, existe un mandato de suspensión de toda clase de propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, lo cual incluye a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias, las entidades de la administración pública y cualquier otro ente de gobierno.

Mandato del cual se exceptúan ciertas clases de propaganda gubernamental en atención a su contenido, a saber: la relativa a los servicios educativos, de salud y/o protección civil.

(...)

Lo anterior es importante porque el Decreto de interpretación auténtica, en su artículo primero, párrafo tercero, establece una excepción a **la prohibición de difusión de propaganda gubernamental que no está comprendida ni por el texto constitucional ni por el texto que pretende interpretar, el cual, como ya se observó, es exactamente el mismo:**

No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.”⁵⁸

Asimismo, la Sala Superior afirmó la noción de *propaganda gubernamental* no presenta, desde el punto de vista estrictamente semántico, alguna duda que sea necesario disipar mediante la interpretación auténtica, en torno a quién puede emitirla, pues precisamente el mismo contexto en el cual se inserta aclara, indubitadamente, que opera en relación con cualquier orden de gobierno, y para cualquier poder público, órgano autónomo, dependencia, entidad de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno

Lo anterior es retomado por la Sala Especializada del TEPJF en el SRE-PSC-7/2023 pues aborda de frente la temática de la Ley General de Comunicación Social en su artículo 4, fracción VIII bis ya citado.

Así, dicha Sala Especializada consideró que el decreto de interpretación auténtica de 2022 y la regulación de la Ley General de Comunicación Social ya había sido determinada por la Sala Superior la cual consideró inconstitucional y, por ende, devino su inaplicación. Textualmente la Sala Especializada afirmó en esa sentencia lo siguiente:

“Con lo cual, como señaló la superioridad, con el Decreto de interpretación auténtica, el legislador desbordó el mandato recogido por la propia Constitución en su artículo 35, fracción IX, apartado 7º. De esta manera, si la porción interpretativa en comento fue invalidada para su aplicación por la máxima autoridad en

58 SUP-REP-96/2022.

materia electoral, el hecho de que **sea retomada dentro de la Ley General de Comunicación Social, no le da validez para ser aplicada.**

En ese sentido, respecto a tal excepción que se evoca a partir de la reforma del artículo 4º VIII Bis de la Ley General de Comunicación Social, en cuanto hace a que no constituyen propaganda gubernamental las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones públicas, la misma no será aplicada en atención a que la invalidez de dicha porción ya fue determinada.⁵⁹

Lo anterior es relevante por el diálogo entre cortes que existe entre la Suprema Corte y el TEPJF pues como se sabe, el propio diseño de trámite y resolución de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral implica la posibilidad de solicitud de opinión del Máximo Tribunal al órgano especializado en dicho ámbito.

Por tanto, una regulación en el sentido señalado devendría inconstitucional por las razones señaladas en la justicia electoral.

b. La reestructuración a nivel distrital y local: afectación a las garantías institucionales

Uno de los aspectos más preocupantes de la reforma fue la reestructura del INE que se pretendía establecer, sobre todo a nivel distrital. **Afortunadamente ello fue detenido por la Suprema Corte, pero al no haber resuelto este tema a partir de un pronunciamiento de fondo, este intento por disminuir las estructuras del INE puede volver en futuras reformas constitucionales y/o legales.**

Desde nuestro punto de vista consideramos que la reducción en la integración del personal que compone las juntas distritales afectaría notablemente el desarrollo de las elecciones, así como otros derechos como la participación política, la identidad de las personas y la organización de las elecciones. Para una más fácil explicación, a continuación, el siguiente comparativo con el fundamento legal correspondiente tanto de las juntas distritales como de los consejos distritales.⁶⁰

59 SRE-PSC-7/2023, parr. 128 y 129.

60 Para explicar el cuadro señalado tachamos aquellos cargos eliminados con la reforma impugnado, esto para ser más visible el cambio correspondiente.

Legipe vigente	Intento de reforma
• Juntas distritales – Integradas por 5 vocalías permanentes: - o Ejecutiva - o Secretarial - o Organización Electoral - o Capacitación electoral y educación cívica - o RFE Artículo 72. 1. Las juntas distritales ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el vocal ejecutivo, los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal secretario	• Juntas distritales: Integradas por 1 vocalía permanente: o Ejecutiva o Secretarial o Organización Electoral o Capacitación electoral y educación cívica o RFE - o Vocal operativo (Oficina auxiliar) Artículo 61. 1. El Instituto contará en su estructura con los siguientes órganos de carácter permanente: b) A nivel distrital, una Oficina Auxiliar a cargo de un Vocal Operativo. 8. Los órganos locales tendrán su sede en la capital de cada entidad federativa, las oficinas auxiliares se instalarán dentro la cabecera Distrital que corresponda y los Consejos Locales y Distritales tendrán su sede en las oficinas de los órganos locales u oficinas auxiliares que correspondan, según sea el caso. Los Vocales Ejecutivos informarán al Consejo General sobre la instalación y funcionamientos de las oficinas auxiliares y Consejos, conforme corresponda. Artículo 33. 1. El Instituto tiene su domicilio en la Ciudad de México y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 órganos locales, uno por entidad federativa, y hasta 300 órganos auxiliares denominados oficinas auxiliares, máximo uno por distrito electoral uninominal, los cuales pueden ser permanentes o temporales, como determine el Consejo General en la aplicación de esta Ley.
• Consejo distrital (7) + (4) - o Consejero presidente - o 6 consejeros - o Vocal Srio - o Vocal Org Elect - o Vocal Cap Elect y Educ - o Vocal RFE - o Representantes pp Artículo 76. 1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por	• Consejo distrital (5) + (2) - o Presidente (Vocal operativo) - o 4 consejeros - o Secretario - o Vocal Org y capacit o Vocal RFE - o Representantes pp Artículo 76. 1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán por:

Legipe vigente	Intento de reforma
el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. 2. El vocal secretario de la junta, será secretario del consejo distrital y tendrá voz pero no voto.	a) Una persona titular de la presidencia del consejo, designada por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Operativo distrital; b) Una persona titular de la Secretaría del Consejo y otra persona Vocal de Organización y Capacitación, designadas por el Consejo Local mediante el procedimiento que determine el Consejo General; c) Representantes de los partidos políticos nacionales, que tendrán derecho a voz pero sin voto, y d) Cuatro personas Consejeras Electorales.

Hay que señalar, como se sabe, que las juntas distritales son los órganos permanentes del INE que posteriormente se transforman en consejos distritales cuando hay un proceso electoral, es decir, a la estructura existente se agregan consejeros electorales que tienen una condición temporal.

Así, en el análisis de la reforma, en lo tocante a las juntas distritales, la reducción es mayúscula al pasar de 5 integrantes vocales (presidente, secretario, de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica y registro federal de electores) a uno solo.

Desde nuestro punto de vista, **ello resulta inconstitucional porque afecta las garantías institucionales de un organismo constitucional autónomo al trastocar el funcionamiento básico del INE, ello porque va en contra del artículo 41, base V, apartado A de la Constitución Federal concretamente la porción normativa relativa a que dicho órgano contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia necesarios para desplegar su función.**

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte, los órganos constitucionales autónomos como notas distintivas deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁶¹

61 Jurisprudencia P./J. 20/2007 de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, pág.1647 Jurisprudencia P./J. 12/2008 de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, pág. 1871.

Como puede observarse, acorde a los anteriores precedentes, la razón de ser de los órganos constitucionales autónomos como el INE se explican como una evolución de la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. Subrayamos que la jurisprudencia de la Suprema Corte destaca que sus funciones sean desplegadas eficazmente en beneficio de la sociedad.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, para llevar a cabo las funciones de los órganos constitucionales autónomos, estos requieren de lo que la doctrina judicial de la Suprema Corte ha referido como *garantías institucionales*, “las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se **salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales**”⁶² esto dentro de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco.⁶³ Subrayamos que dichas garantías institucionales están directamente referidas a su configuración orgánica y funciones esenciales, es decir, **las reformas legales no deben tener por objeto poner en peligro o menoscabar el funcionamiento de dicho órgano constitucional autónomo**, en este caso, el INE, el cual tiene por objeto organizar las elecciones.

Lo anterior ocurre sobre todo cuando nos referimos a la transformación radical de las juntas distritales, las cuales, de contar con 5 integrantes (presidente, secretario, de organización electoral, de capacitación y educación cívica y del registro nacional de electores) a uno solo.

Al respecto, hay que considerar que la noción de *garantía institucional* proviene de la jurisprudencia alemana “con la que se persigue la protección frente al legislador de determinadas instituciones que se recogen *in nuce* en la Constitución”⁶⁴ Esta noción indudablemente resulta fundamental bajo los propósitos del presente análisis pues implica una profunda tutela desde el punto de vista constitucional si se atiende a las funciones del INE.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional de España ha establecido en la sentencia 32/1981, la noción de *garantía institucional* al tutelar la autonomía local, incluso a pesar de no definir qué tipo de organizaciones o instituciones, pero basta que las prevea la Constitución en la medida de que se traten de elementos indispensables del orden constitucional que involucren algún principio fundamental.⁶⁵

62 Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.) de rubro GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 603.

63 *Ibidem*.

64 Cidoncha Martín, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental” en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, 2009, núm. 23, pág. 150.

65 *Ibidem*.

La evolución de la doctrina judicial de dicho Tribunal Constitucional ha desembocado en que la *garantía institucional* no solo se entienda como un principio propio de los entes del Estado, **sino que ha transitado a una concepción como derecho fundamental**, esto posteriormente con la sentencia identificada con la clave STC 76/1988, dado que los derechos fundamentales no solo tienen un aspecto de carácter subjetivo, sino que tienen una dimensión estructural o institucional.⁶⁶ De ahí que pueda ser invocable este punto incluso como una afectación individual o colectiva pero entendida en función de las personas y no sólo a partir de facultades de órganos del Estado.⁶⁷

En esa línea, en la sentencia STC 240/2006, la jurisdicción constitucional protegió el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y en la administración de las facultades que le atañen.⁶⁸

Así, este tipo de transformaciones estructurales, como las intentadas en la reforma en comento, en todo caso, deberían tener lugar de forma paulatina sin que implique un cambio tan drástico sobre todo ante la inminencia del proceso electoral federal el cual tiene lugar el año de la publicación de tal reforma.

De esta forma, si el establecimiento de organismos constitucionales autónomos tiene por objeto básico y fundamental atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad y por ello hay una especial protección mediante las garantías institucionales, una reforma de tan inmediata aplicación en un periodo tan inminente puede traducirse en falta de certeza jurídica en los diferentes procesos y ámbito de actuación.

De esta forma, la reforma más preocupante tiene lugar en las juntas distritales dado que el recorte de los servidores públicos que lo conforman se reduce en una enorme proporción, de ahí que, conforme a diversos precedentes de la Suprema Corte, ante la falta de certeza en la realización de diversos procedimientos, ello puede acarrear la invalidez de toda la reforma.

Desde nuestro punto de vista, la reestructura de las juntas distritales afecta la noción que ha establecido la Suprema Corte en cuanto a las garantías institucionales y por tanto el artículo 41, base V apartado A de la Constitución cuando establece que: “El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, indepen-

66 *Ibid.*, pág. 151.

67 Esto no resulta ajeno en el orden constitucional mexicano si se toma en cuenta que, por ejemplo, en la concepción de la controversia constitucional, como mecanismo procesal de orden fundamental, evolucionó no sólo como forma de resolver los conflictos entre poderes sino como un instrumento de protección de los derechos humanos de acuerdo con el artículo 105, fracción I, último párrafo de la Constitución Federal, esto a partir de la reforma del 11 de marzo de 2021 al establecer textualmente: “En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, **así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.**” (Énfasis propio).

68 *Ibidem.*

diente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; **contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia (...)** Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones” (énfasis añadido).

Lo anterior es así porque la reforma no justifica razones fundamentales para ese ajuste en la estructura, más allá del principio de austeridad. En esa línea, se puede contrargumentar que el ahorro del presupuesto de esas plazas puede poner en peligro la realización de las elecciones por las siguientes razones:

La vocalía encargada de la organización electoral tiene una función permanente de observación de los cambios demográficos del distrito esto para determinar en su momento, la ubicación de las casillas. Vale recordar recientemente el Consejo General del INE modificó la distritación de todo el país, de lo cual resultó entre otras cosas, que la Ciudad de México perdió dos distritos electorales federales, ello debido a que otras entidades crecieron poblacionalmente y para que haya un balance entre todas las cinco circunscripciones del país.⁶⁹ **Parte de esa labor fundamental la realizan de forma permanente las vocalías de organización electoral.**

La vocalía relativa al registro federal de electores tiene funciones que implican ser el primer contacto con la ciudadanía en aspectos tan fundamentales como la obtención de la credencial de elector. Esta labor, de igual forma es permanente dado que, como hemos señalado, el electorado se cambia de casa, pierde la credencial y, por lo tanto, constantemente se necesita contar con personal que atienda esas necesidades. Eliminar esa posición no solo afecta a la garantía institucional relacionada con el padrón electoral y la lista nominal, sino otros derechos como el derecho a la identidad previsto en el artículo 4º, octavo párrafo constitucional, el cual establece: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.”

En los hechos, la credencial para votar funge como el medio de identificación por excelencia de las personas en nuestro país, al grado de ser considerado, lo cual es un hecho notorio, como el documento idóneo para demostrar que una persona es quien afirma decir. Es por ello por lo que, la Suprema Corte deberá analizar estas disposiciones a partir del principio de interdependencia de los derechos humanos previsto en el artículo 1º constitucional.

c. El uso del pasaporte o matrícula consular para conformar listas nominales de mexicanos en el extranjero

Otro de los aspectos preocupantes de la reforma consistió en la posibilidad de conformar la lista nominal de mexicanos en el extranjero a partir de la sola presentación

69 Nos referimos al acuerdo INE/CG06/2023 aprobado el 25 de enero de 2023.

del pasaporte o matrícula consular. Para mayor claridad expositiva a continuación los artículos de la Legipe concernientes a ello que pretendieron regir en la reforma fallida en análisis:

Artículo 135.

1. Para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 140 de la presente Ley. **Para la incorporación en el Padrón Electoral de personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero, será suficiente la presentación del pasaporte** y el registro de firma y huellas dactilares en las oficinas correspondientes o en la plataforma digital dispuesta para dicho efecto.

Artículo 333.

1. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores **que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su matrícula consular o pasaportes emitidos** por la Secretaría de Relaciones Exteriores, o su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.

Artículo 336.

1. ...

2. ...

a) En el caso de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, si la credencial para votar con fotografía se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en su credencial para votar con fotografía, si fue expedida en territorio nacional. **En caso de que se presente pasaporte o matrícula consular** para su inscripción en la lista, se anotará en la entidad federativa de nacimiento en que aparezca, y sólo podrá votar en elecciones de personas titulares del Ejecutivo Federal y de la entidad federativa de origen, así como en la elección de senaduría que corresponda, y

**Énfasis añadido.*

Lo anterior resulta contrario a lo establecido en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), cuando establece como facultad exclusiva del INE, la administración y custodia del padrón y la lista de electores para los procesos electorales federales y locales.

Es decir, si la Constitución establece dicha atribución exclusiva al INE, la norma legal que permite a la ciudadanía ser incluida en el listado nominal con la sola presentación del pasaporte, está de facto creando un registro en paralelo, el cual estaría en una parte de uno de los poderes de la Unión, es decir, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual pertenece al Poder Ejecutivo, pues es la facultada para emitir tanto el pasaporte como la matrícula consular.

Aceptar lo contrario, implicaría ir en contradicción de la serie de reformas electorales constitucionales que desde los 90 fueron quitando facultades a la Secretaría de Gober-

nación, por ejemplo, en aras de tener una mayor confiabilidad en la organización de las elecciones.

Las citadas disposiciones normativas, de facto, crearían un listado nominal en paralelo, perdiendo con ello, la facultad exclusiva del registro nacional de electores de residentes mexicanos en el extranjero, a cargo del INE.

En ese sentido, no podría argumentarse que la posibilidad de ingresar al listado nominal vía pasaporte o matrícula consular facilita el voto de los mexicanos en el extranjero, ello más bien lo complica pues resulta más fácil obtener la credencial para votar sin el pasaporte dado que la primera es gratuita mientras que el pasaporte tiene costo, por tanto, estadísticamente resulta más fácil obtener dicha credencial.

Estos aspectos de hecho deben ser considerados a partir de un ejercicio de derecho electoral comparado, pues la circunstancia de los costos para poder ejercer los derechos políticos puede considerarse una barrera importante para ello. Lo anterior se menciona porque si para ingresar a las listas nominales se necesita, el pasaporte o la matrícula consular, ello complicaría el ejercicio de los derechos de participación política por el costo que significa.

En efecto, en el caso de que nuevamente se plantera una norma de tales características, la Suprema Corte debe considerar el debate acontecido en Texas sobre la presentación de una identificación para votar en dicho estado norteamericano, lo cual se tradujo en una disputa parlamentaria entre el Partido Republicano y el Partido Demócrata, ya que los primeros abogaban por una credencial para evitar fraudes electorales, mientras que los segundos consideraban que ello impediría el voto de grupos vulnerables como la comunidad afroamericana o latina, dado el costo que ello pudiera significar.⁷⁰

d. El control sobre el flujo de información

La reforma electoral fallida pretendía también incluir un nuevo concepto que podemos identificar como *flujo de información*. Para mayor claridad, el siguiente precepto hoy anulado establecía lo siguiente:

Artículo 28 Ter.

1. En el marco del Sistema Nacional Electoral toda la información institucional que obre en poder del Instituto, debe garantizarse a los Organismos Públicos y a los Partidos Políticos.
2. **El flujo de información institucional** debe sujetarse a las siguientes normas:

70 Para una referencia rápida del caso texano ver la siguiente nota: https://campaignlegal.org/story/citizens-barred-polls-negative-impact-strict-photo-voter-id-texas?gclid=Cj0KCQjw8qmhBhClARIsANAtbofV6SQ-_hxxMcr1a2Xz4g0jEkuh6aFuXmooFQ4fDgAdFMgX_xe12gaAjWPEALw_wcB

- a) El Consejo o cualquiera de sus integrantes, podrá requerir en forma directa, información a todos los órganos centrales, locales o auxiliares.
 - b) Los Organismos Públicos Locales podrán requerir, por medio de su presidencia, toda la documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.
 - c) El flujo de información al interior del Instituto se llevará a cabo mediante un sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General.
 - d) **Cualquier documento que obre en posesión del Instituto puede ser empleado por los partidos políticos para el cumplimiento de sus obligaciones.**
 - e) Cuando obre en poder del Instituto la documentación necesaria para que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones, el Instituto lo comunicará al partido político y coadyuvará con éste para esos efectos.
3. El Instituto y los Organismos Públicos Locales deberán mantener un constante flujo de la información que obre en su poder, para efecto de que toda la información que obre en poder de una autoridad pueda estar disponible para la consulta de la otra.
4. Se deberá asegurar en todo momento la protección de la información reservada o confidencial. No se podrán compartir los datos personales, salvo cuando resulte indispensable para el cumplimiento de las funciones del órgano o área de que se trate, previa motivación y fundamentación que conste tanto en el requerimiento de información, como en la atención correspondiente. En todo momento, el servidor público encargado del tratamiento de datos personales deberá observar los principios y medidas de seguridad señaladas por las leyes en la materia.

**Énfasis añadido.*

A pesar de que dicha norma preveía la protección en todo momento de la información reservada y confidencial, la porción normativa prevista en el artículo 28 Ter, inciso d) de la LGIPE, permite que cualquier documento que obre en poder del INE sea utilizado por los partidos políticos.

Las razones del establecimiento de nueva norma a favor de los partidos políticos podrían explicarse en el sentido de ser una manera de coadyuvar con la autoridad electoral en la resolución de diferentes problemas en la materia, sin embargo, desde nuestro punto de vista, dos razones afectarían la constitucionalidad del precepto.

En primer lugar, esa nueva norma legal permisiva puede prestarse a abusos por parte de los partidos políticos, quienes a partir de ello podrán requerir cualquier información que considerarán viable. **Dicha disposición resultaría inconstitucional porque**

afecta la certeza como principio de la función electoral, lo anterior porque se trata de una norma demasiado ambigua y permisiva en relación con la funcionalidad y papel de los partidos políticos para obtener cualquier información. Dadas esas condiciones legales, por ejemplo, un partido político podría requerir información que sin ser parte de la información reservada (por no formar parte de un procedimiento concreto) relativa a financiamiento público, pueda con ello afectar las facultades de fiscalización de la autoridad electoral. Con ello se rompe la división del trabajo del árbitro con la función de coadyuvancia de los partidos políticos. Esa información en manos de los partidos puede servir a su vez para utilizarla con fines particulares de esas organizaciones.

Debe recordarse que la Suprema Corte ha considerado la inconstitucionalidad de normas legales cuando su construcción normativa no abona a la certeza jurídica. A guisa de ejemplo los siguientes casos electorales:

- 1) **CONTROL DE CONFIANZA. LA EVALUACIÓN RELATIVA COMO TRÁMITE VOLUNTARIO PREVIO AL REGISTRO DE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR VULNERA EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL.** En esta caso la Corte estableció que si para ejercer el derecho a ser votado la ley presenta una posibilidad al ciudadano para ser calificado —aun voluntariamente— por un organismo público en ejercicio de sus competencias legales, en cuanto a su idoneidad para ocupar un cargo de elección popular, a través de los llamados “controles de confianza”, **sin precisar con claridad las consecuencias jurídicas de tal calificación, ya sea en su favor o en su perjuicio, es claro que existe una vinculación incierta** entre el derecho a ejercer (ser votado) y el sometimiento voluntario a la calificación de la idoneidad para ejercer ese derecho, lo que constituye una indeterminación normativa que **vulnera el principio de certeza** que debe regir en la función electoral, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) **GOBERNADOR INTERINO. EL ARTÍCULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS CONFORME AL CUAL EN LOS SUPUESTOS QUE SEÑALA, EL PODER EJECUTIVO SE DEPOSITARÁ INTERINAMENTE EN EL CIUDADANO QUE NOMBRE EL CONGRESO POR 18 DEL NÚMERO TOTAL DE SUS MIEMBROS O POR LA MAYORÍA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL.** De lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de Tamaulipas se advierte que el Congreso del Estado se integra por 36 diputados, de los cuales 22 son electos por el principio de mayoría relativa y 14 por el de representación proporcional. En ese sentido, el artículo 83 de la propia Constitución, al establecer que en los supuestos de que no se celebren elecciones para gobernador o de que habiéndose celebrado y hecha la declaratoria correspondiente por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el electo no se presentase a tomar posesión del cargo, el Poder Ejecutivo se depo-

sitará interinamente en el ciudadano que nombre el Congreso o la Diputación Permanente, en sesión permanente y secreta, por 18 del número total de sus miembros, si se tratare del primero, o por la mayoría, si es el caso de la segunda, **vulnera el principio de certeza en materia electoral**, pues 18 es justo la mitad de 36, por lo que, en un momento dado, podría darse un empate, sin que exista en la ley solución a un problema tan grave como el que se presenta en los supuestos aludidos.

- 3) PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE “... BAJO EL PRINCIPIO DE COCIENTE NATURAL Y RESTO MAYOR...” Y, COMO CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 122 DEL CITADO ORDENAMIENTO, **TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA** CONTENIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 35 CONSTITUCIONAL (DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE MAYO DE 2005).
- 4) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, AL ALUDIR EN LAS REGLAS A QUE SE SUJETARÁ LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS, ENTRE OTRAS, A “... LA CONFESIONAL, LA TESTIMONIAL...”, **TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL** CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Con lo anterior, la norma señalada no abona a la certeza jurídica pues los partidos, como sujetos regulados de la materia electoral podría hacer un uso faccioso de esa información dado que la norma es demasiado ambigua y permisiva sin establecer parámetros sobre el uso de esa información.

En segundo lugar, tal precepto legal de la reforma resultaría inconstitucional de ser vigente, al afectar indirectamente la distinción establecida en el **artículo 41 base V, apartado A de la Constitución** cuando establece que: “**El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia**, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; **contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia**”.

Con lo anterior, la reforma legal olvida en dónde y qué órganos los partidos políticos sí pueden coadyuvar con la autoridad electoral para servir a la democracia y no de la manera en que la reforma legal lo pretendía, **esto al solicitar cualquier documento o tipo de información por parte de los partidos, la cual eventualmente podría afectar las facultades de vigilancia o fiscalización, las cuales deben ejercerse con sigilo, por mencionar solo algunas**.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Vigilancia es un órgano en donde los partidos políticos pueden revisar el padrón electoral y lista nominal, lo cual se entiende cabal-

mente conforme al diseño del sistema electoral mexicano. Por otro lado, jurisprudencialmente, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que los partidos políticos pueden ejercer acciones tuitivas de interés difuso.⁷¹ Sin embargo, las maneras tan ambiguas del artículo 28 Ter, inciso d) de la nueva Legipe afecta la certeza de cómo podría ejercer ese flujo de información por parte de los partidos políticos sin establecer parámetros claros y específicos.

Finalmente, tal vez una interpretación conforme del precepto señalado por parte de la Suprema Corte podría determinar la constitucionalidad de los alcances de dicho artículo.

IV. LA REVIVISCENCIA COMO EFECTO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ Y LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA LEGISLACIÓN APLICABLE

Como se sabe, la acción de inconstitucionalidad como mecanismo de control de la Constitución tiene por objeto expulsar del sistema jurídico aquellas normas legales que la contradigan si no es posible salvarlas mediante una interpretación conforme, esto siempre y cuando se reúna una votación de 8 ministros como mínimo en ese sentido.

En ese contexto, de acuerdo con la línea jurisprudencial de la Suprema Corte, no han sido pocas las veces en las cuales, el máximo tribunal del país ha determinado la nulidad de toda una reforma electoral al no otorgar plena certeza jurídica. Así, ha pospuesto en varias ocasiones la vigencia de un determinado régimen legal para en todo caso, *revivir* toda la legislación anterior, esto en aras de dotar de certeza jurídica a un inminente proceso electoral.

Algunos precedentes con esas características son las acciones de inconstitucionalidad 47/2006 y acumuladas, 67/2012 y acumuladas, 122/2015 y sus acumuladas, 76/2016 y acumuladas 83/2017 y acumuladas, 40/2017 y acumuladas. Con ello se busca hacer prevalecer a **la seguridad jurídica y certeza como principio de la función electoral**, tanto para partidos, electores y ciudadanía en general, pues la figura de reviviscencia evita caer en improvisaciones que pongan en peligro el sano desarrollo de las elecciones del país.⁷²

71 Nos referimos a la jurisprudencia 10/2005 ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR en TEPJF, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, TEPJF, México, 2006, páginas 6 a 8.

72 Al respecto existe la jurisprudencia de la Suprema Corte P./J. 86/2007 de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 778.

De hecho, esto fue lo que ocurrió en la acción 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, pues precisamente como efecto de la invalidez de todas las normas emitidas por el decreto publicado el 2 de marzo de 2023 en el Diario Oficial de la Federación, o sea, el decreto por el cual le dio vigencia al *Plan B*. Textualmente la Suprema Corte estableció como efecto de dicha sentencia en los párrafos 232 y 233 lo siguiente:

“232. **Vigencia de las normas anteriores al decreto.** Tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas³⁰⁴, a fin de preservar el principio de certeza que rige en materia electoral, **este Tribunal Pleno estima conveniente precisar que, toda vez que se determinó la invalidez del decreto impugnado en su totalidad, éste deja de tener eficacia por completo. En consecuencia, las normas vinculadas por él recuperan su vigencia con el texto que tenían al dos de marzo de dos mil veintitrés.** Esto abarca, desde luego, las disposiciones reformadas, adicionadas y derogadas 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, así como la totalidad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que se encontraban vigentes hasta antes de la entrada en vigor del decreto impugnado.

233. Adicionalmente, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas³⁰⁶, resulta pertinente aclarar que, de conformidad con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, **la legislación electoral que recupera su vigencia por virtud de esta ejecutoria ya no puede ser objeto de modificaciones legales fundamentales para su aplicación en el proceso electoral a nivel federal** que, en términos del artículo 225, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, iniciará partir de la primera semana de septiembre de dos mil veintitrés. Asimismo, si el Congreso de la Unión decide en ejercicio de sus facultades legislar nuevamente sobre la materia del decreto invalidado con posterioridad, no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.” **Énfasis añadido.*

Cabe señalar que la Suprema Corte resalta que el Congreso no deberá incurrir en el vicio de inconstitucionalidad relativo a la ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad. Esto eventualmente podría considerarse como un rasgo relativo a la teoría de la democracia deliberativa pues implica una vinculación y cierta colaboración entre poderes.

V. BALANCE GENERAL A MANERA DE CONCLUSIÓN

La reforma electoral de 2022 y 2023, mejor conocida como el *Plan B*, consistió en una de las iniciativas legislativas más ambiciosas en materia político-electoral de los últimos años, que si bien no se equipara el grado de reestructura normativa e institucional que se buscó mediante el *Plan A* —reforma constitucional—, dicho intentó abordó

diversos aspectos que pretendían modificar sustancialmente el sistema democrático de nuestro país.

Al respecto, se analizaron algunos puntos, que, de haberse presentado un ejercicio legislativo de conformidad con la normatividad aplicable, hubiere sido interesante conocer las consideraciones de fondo de la SCJN, en temas concretos como: la modificación a la estructura del INE, el reconocimiento de las personas afromexicanas en la legislación electoral, la supresión de ciertas partidas presupuestales para los partidos políticos, entre otros.

Específicamente, dentro del proceso legislativo, encontramos que existieron varios puntos de cuidado, como lo es que la dispensa solicitada se emitió sin razón alguna para justificarla.

Desde nuestra perspectiva, sería conveniente retomar para futuros ejercicios legislativos el reconocimiento de la comunidad afromexicana dentro de la legislación electoral, el cual fue una preocupación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, lo cual permite una visibilización e incorporación de esta comunidad en la vida política.

Asimismo, consideramos que no era necesario que, dentro de la iniciativa de reforma, se incluyera la posibilidad de transferencia de votos, ya que hubiera representado la posibilidad de que muchos partidos políticos se mantuvieran perennes con poco o nulo respaldo de la ciudadanía, lo cual desde luego es inconstitucional como ya se ha establecido. De la misma forma, el haber eliminado a la Sala Regional Especializada del TEPJF, lejos de ser constituir un ahorro en la utilización de recursos públicos hubiera sido un golpe directo en contra de la equidad de las campañas electorales.

En este sentido, también la modificación interna de la estructura del INE, a nivel distrital sobre todo, bajo el argumento de hacer más eficiente el presupuesto público, no hubiera favorecido en ningún momento las labores del Instituto; sino por el contrario, podría haberse traducido en un entorpecimiento grave de los objetivos constitucionales de dicho órgano, ya que la reducción de personal propuesta hubiere generado objetivos humanamente imposibles de alcanzar, inclusive con el uso de las tecnologías de la información disponibles en este momento.

Por otra parte, en cuanto a las modificaciones relativas a la posibilidad del voto en el extranjero, no podría argumentarse que el ingresar al listado nominal vía pasaporte o matrícula consular facilita el voto de los mexicanos en el extranjero, pues ello más bien lo dificulta al resultar más fácil obtener la credencial para votar sin el pasaporte, dado que la primera es gratuita mientras que el pasaporte tiene costo, lo cual estadísticamente impediría su obtención. Ello además de crear un registro de electores en paralelo, lo cual es una facultad exclusiva del INE constitucionalmente.

Paralelamente, dentro del *Plan B* pudimos observar, algunas propuestas positivas para el sistema electoral como el reconocimiento de la comunidad afromexicana en sus de-

rechos políticos o la eliminación de las prerrogativas postales o telegráficas, pero desafortunadamente, la mayoría de ellas incluyeron modificaciones de carácter sustancial que no abonaban de ninguna manera al sistema democrático, sino todo lo contrario, constituían elementos sustanciales para su deterioro.

Por ello, a partir de una visión que trata de arribar a la mayor imparcialidad posible, hemos querido destacar los aspectos positivos que la reforma del *Plan B* trajo consigo. Sin filias ni fobias debe verse estos temas desde la mirada académica si queremos lograr un análisis ético sin militancias ni sesgos de ninguna índole.

Así, a estas alturas y una vez resueltos los medios de control constitucional en contra de la citada reforma legal, debemos mantenernos atentos ante posibles futuras reformas constitucionales o normativas de otra índole que puedan menoscabar el sistema electoral mexicano.

En ese sentido, este tipo de temática debemos abordarlas a partir de una teoría que empieza a cobrar relevancia a nivel mundial, pues nos referimos al llamado *constitucionalismo abusivo*. En efecto, todos estos intentos de reformas, primero una fallida de carácter constitucional y otra, la legal, pueden enmarcarse a esa variante particular del constitucionalismo.

El *constitucionalismo abusivo* consiste en la utilización de mecanismos de reforma constitucional destinados a menoscabar el orden democrático mediante el fortalecimiento de la figura del ejecutivo o aminorando el equilibrio de poderes también conocido en la teoría clásica constitucional como el *check and balance*.⁷³ El autor principal de dicha corriente, David Landau, afirma que dicha noción ayuda a explicar procesos en donde determinados poderes ejecutivos buscan empoderar su función a través de reformas legales que consolidan su poder teniendo ejemplos en países tan diversos como Hungría, Egipto y Venezuela por mencionar algunos⁷⁴, pero también Trump en la democracia estadounidense, agregaríamos nosotros.

Cabe señalar que esta noción no es ajena a esta Suprema Corte de Justicia, pues a partir de la labor editorial de su Centro de Estudios Constitucionales se ha explorado que las reformas constitucionales deben ser analizadas más profundamente para que sus alcances no tengan por objeto socavar la democracia, sino por el contrario, fortalecerla y ampliarla.

En ese sentido, es probable que Suprema Corte de nuestro país, en futuros casos, aborde su resolución a partir del *constitucionalismo abusivo*⁷⁵ y sería muy importante que

73 Landau, David, "Abusive constitutionalism" en *Law Review University of California Davis*, Vol. 47: 189, University of California Davis, p.p. 189-260. Consultable en https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf el 26 de marzo de 2023.

74 *Ibidem*.

75 Dixon, Rosalinda y David Landau, "El constitucionalismo transnacional y una limitada doctrina de enmienda constitucional inconstitucional" en *La justicia constitucional en tiempos de cambio*, SCJN, México, 2019, p.p. 189-275.

el estudio de controversias o acciones de inconstitucionalidad sean abordados a partir de esa noción. De ahí que actualmente haya autores, que dediquen estudios importantes sobre las reformas constitucionales, sus límites y tipologías.⁷⁶ En ese sentido, si ello se predica de las reformas constitucionales con mayor razón de las reformas legales que buscan menoscabar el régimen democrático de un determinado país. Ello debe tomarse en cuenta a partir de las circunstancias de los casos aquí referidos consistentes en diversas reformas constitucionales y/o legales que han buscado cambiar la condición de órgano constitucional autónomo del INE. Al verse frustrado esa vía, es posible que se intenten nuevas formas en otros momentos ante lo cual debemos estar atentos.

VI. FUENTES

a. Doctrinales

Albert, Richard, *Constitutional Amendments, Making, Breaking and Changing Constitutions*, Oxford University Press, New York, 2019, 338 p.p. Para una referencia de ello recomendamos la conferencia dictada en la Escuela Libre de Derecho el 15 de agosto de 2022 consultable en: https://web.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=313668410940968

Cidoncha Martín, Antonio, “Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental” en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, 2009, núm. 23.

Dixon, Rosalinda y David Landau, “El constitucionalismo transnacional y una limitada doctrina de enmienda constitucional inconstitucional” en *La justicia constitucional en tiempos de cambio*, SCJN, México, 2019.

García Almaguer, Hamlet, *Foro informativo sobre la reforma electoral*, presentación realizada en diciembre de 2022 en el marco de la discusión de la reforma constitucional y legal electoral en la Escuela Libre de Derecho.

Landau, David, “Abusive constitutionalism” en *Law Review University of California Davis*, Vol. 47: 189, University of California Davis, p.p. 189-260. Consultable en https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_landau.pdf el 26 de marzo de 2023.

Marín, Ángel, “Sobre la visibilización y sus excesos” en *Filosofía & Co*, publicación en línea del 17 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://filco.es/sobre-la-visibilizacion-y-sus-excesos/>

Martín Reyes, Javier y María Marván Laborde, (coord.) *Radiografía del Plan B: La reforma electoral a examen*, IIJ UNAM, México, 2023, núm. 64, Serie Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional.

Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

Valle Aguilaoscho, Claudia Bindi, Elena, “Sentenza 1, anno 2014: Corte Costituzionale de Italia”, *Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras*, trad., Soriano Cienfuegos, Carlos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, núm. 16.

76 Albert, Richard, *Constitutional Amendments, Making, Breaking and Changing Constitutions*, Oxford University Press, New York, 2019, 338 p.p. Para una referencia de ello recomendamos la conferencia dictada en la Escuela Libre de Derecho el 15 de agosto de 2022 consultable en: https://web.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=313668410940968

b. Tesis y jurisprudencia

P./J. 86/2007 de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 778.

P.L/2008, de rubro: PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. SCJN; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; TA. Registro digital: 169437

P./J. 36/2009, de rubro: DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. SCJN; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; P./J. 36/2009; J. Registro digital: 167521

P./J. 20/2007 de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, pág.1647 Jurisprudencia P./J. 12/2008 de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, pág. 1871.

2a. CLXVI/2017 (10a.) de rubro GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 603.

c. Resoluciones

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y acumuladas.

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas.

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 142/2023 y acumuladas.

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 88/2021.

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 61/2008.

SCJN. Controversia constitucional 15/2023.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional, Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 9 de la Convención: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 80º período de sesiones 13 de febrero a 9 de marzo de 2012. Consultable en <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/cerd.c.mex.co>

d. Recursos digitales

Cámara de Diputados. Versión estenográfica de la sesión de 6 de diciembre de 2022. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Ve06dic2022-V.html>

Canal del Congreso. “Desechan en San Lázaro reforma constitucional en materia electoral.”, 6 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/16132/Desechan_en_San_Lzaro_reforma_cnstitucional_en_materia_electoral

Diario de los Debates. Cámara de Diputados, 6 de diciembre de 2022.

Informe de labores 2014-2015 de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/4190faeb51a00c3.pdf>

Informe de labores 2020-2021 de la Sala Regional Especializada del TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/1c43507e136f113.pdf>

Página oficial de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-11-22.pdf>

Presenta Movimiento Ciudadano acción de inconstitucionalidad en contra del Plan B” Disponible en: <https://movimientociudadano.mx/boletines/presenta-movimiento-ciudadano-accion-de-inconstitucionalidad-en-contra-del-plan-b>

Presenta PAN primera acción de inconstitucionalidad ante SCJN para impugnar Plan B de reforma electoral del presidente” Disponible en: <https://www.pan.org.mx/prensa/presenta-pan-primera-accion-de-inconstitucionalidad-ante-scn-para-impugnar-plan-b-de-reforma-electoral-del-presidente>

Senado de la República. Versión estenográfica de la sesión de 14 diciembre de 2022. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2022_12_14/2288

Senado de la República. Versión estenográfica de la sesión de 22 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_2_22/2297

Versión ejecutiva del Informe que, por instrucciones del Consejero Presidente, rinde 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. Disponible en: <https://www.ine.mx/informe-sobre-las-implicaciones-del-planb-de-la-reforma-electoral/>