

# ARTÍCULOS



# REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL, PROPUESTA FALLIDA Y SUS IMPLICACIONES EN MÉXICO AL MARGEN DE LOS DERECHOS HUMANOS

PAOLA ALEJANDRA ARZOLA ALANÍS

**RESUMEN:** Este artículo comprende un estudio de la evolución en el tiempo de la propuesta de reforma en materia político-electoral en el sexenio actual. La intención principal reside en establecer los puntos medulares que contenían cada uno de los planes, con el objetivo de visibilizar los alcances y consecuencias que constituyen de facto la inconstitucionalidad de sus disposiciones, que se puede llegar a generar en caso de su aprobación e implementación. Se propone un análisis razonable que será residente en el Congreso de la Unión para realizar una propuesta de reforma de una decisión política fundamental como lo es el sistema electoral en México.

**Palabras clave:** Reforma, Inconstitucionalidad, Derechos Humanos, Constitución.

**ABSTRACT:** This article includes a study of the evolution over time of the reform proposal in political-electoral matters in the current six-year term. The main intention lies in establishing the core points that each of the plans contained, with the objective of making visible the scope and consequences that constitute de facto the unconstitutionality of its provisions, which could be generated in the event of its approval and implementation. A reasonable analysis is proposed that will be resident in the Congress of the Union to make a proposal to reform a fundamental political decision such as the electoral system in Mexico.

**Keywords:** Reform, Unconstitutionality, Human Rights, Constitution.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. PLAN A O INICIATIVA. III. IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. IV. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. V. PLAN B CON UN INTENTO FALLIDO QUE TIENE COMO CONSECUENCIA EL DESESPERADO PLAN. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Bajo el nuevo paradigma de derechos humanos, la materia electoral no ha sido la excepción, circunstancia que las autoridades que tienen intervención en el rubro electoral han adecuado sus actos de autoridad de conformidad con la Carta Magna y el respeto irrestricto a los derechos humanos en rubros como la paridad de género (conforme a la reforma constitucional de 6 de junio de 2019) y las derivadas de las acciones afirmativas en materia electoral (en favor de personas integrantes de las comunidades LGBT+ o de núcleos de población indígena), así como resoluciones del Poder Judicial de la Federación, sea a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expediente SUP-RAP-121/2020) o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014, del Pleno del Alto Tribunal).

*“La concepción tradicional del Sistema Interamericano es que el mismo es de naturaleza complementaria o coadyuvante del sistema de protección nacional. Ello parte de*

*la concepción de que los Estados tienen la responsabilidad primaria de tutelar los derechos de los individuos y en caso de fallar se tendrá a la Convención Americana como complemento*<sup>1</sup>. No obstante, esta idea se ha ido superando y es tendente a cambiar esa complementariedad por un paralelismo que deberá de operar de manera simultánea o concurrente con el derecho interno.

A finales de abril de 2022, el Presidente de la República Mexicana Andrés Manuel López Obrador remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional mediante la cual pretendió implantar diversas modificaciones en materia electoral.

Aunque el Ejecutivo Federal no hizo mención de dicha iniciativa como “Plan A”, sí hizo posteriormente mención del paquete de reformas a leyes secundarias como “Plan B”. Por ende, para efectos de este artículo, se aludirá a la iniciativa de reforma constitucional como “Plan A” o “LA INICIATIVA”, en cuya propuesta se abordaron diversos tópicos en los cuales pretendió ahorrar en gastos innecesarios y transformar la institucionalidad de la autoridad electoral.

## II. PLAN A O INICIATIVA

Con esa iniciativa se intentó desaparecer al Instituto Nacional Electoral (INE), crear otra autoridad electoral, modificar su conformación, cambiar el proceso de elección de los magistrados electorales de las salas regionales y superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); la disolución de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE’s), la reducción y formas de conformación de las propuestas de los partidos políticos de los cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, así como la reducción de los miembros de las legislaturas locales y de integrantes en los ayuntamientos municipales, supresión del financiamiento público a los partidos políticos, así como demás propuestas que no fueron expuestas en la exposición de motivos. La iniciativa fue desechada el 6 de diciembre de 2022 al no obtener una cantidad de votos favorables mayor a las dos terceras partes del Pleno de la Cámara de Diputados (la cámara de origen), es decir, una situación que más adelante será abordada a detalle. Pero esto fue sólo el comienzo.

Permitirle al Poder Ejecutivo Federal, designar propuestas para integrar la estructura orgánica del Consejo General del INE y de las salas regionales y Superior del TEPJF, pretendió conllevar implícitamente que, de ser electas, su imparcialidad se viese mermada, al quedar predispuesta su pleitesía política, absoluta y ciega al gobierno en turno, con el inminente riesgo muy probable de que dichas entidades políticas terminaran sujetas a los caprichos y designios del Presidente en turno, el cual podría imponer su voluntad ilegalmente a través de un testaferro con investidura de consejero

---

1 Dulitzky, Ariel, *Derechos humanos en Latinoamérica y el Sistema Interamericano: modelos para (des)armar*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2017, p.343.

electoral o magistrado electoral, en flagrante violación a la Constitución, cuya protesta de guardar y hacer guardar habría quedado como letra muerta.

Hacer que los aspirantes al Consejo General del propuesto INEC y del TEPJF hagan campaña política (incluyendo el tiempo dedicado para radio y televisión), intentó colocar a sus contendientes en meros actores políticos, lo que, similar a las campañas de mercadotecnia y publicidad, habría sido más para realzar su imagen y carisma frente a la opinión pública que para hacer propuestas de plan de trabajo, lo que implicará que cada candidato generase un personaje de sí mismo distinto de su persona, alzando todas las virtudes y cualidades positivas, desapareciendo dicha caracterización en el momento de la protesta de ley para cada cargo, lo que pudo implicar la elección de perfiles populares o carismáticos y no en gente preparada y capacitada.

Además, la modificación de elecciones federales y locales al sistema de representación proporcional pudo ocasionar desincorporación del vínculo votante-representante, ya que el candidato, con el beneplácito del líder del partido en turno rendirá su compromiso leal solamente al partido y, por consiguiente, la elección se convirtió en una sumaria aceptación adhesiva y tácita de propuestas hechas por los partidos políticos y el carisma o popularidad a veces, con extremos demagógicos y populistas de sus líderes, lo que pudo tornar a los líderes y miembros de partido en los verdaderos votantes de la jornada electoral, y no a la ciudadanía, trastocando los artículos 39 al 41 de la Constitución General. En adición, se omitió agregar certeza al electorado sobre la implementación de las complejas reglas de cociente y remanente mayor que rigen a la representación proporcional, delegándolas todas a la hipotética y descartada legislación secundaria única que se pretendió avalar si “LA INICIATIVA” era aprobada.

No obstante, lo más grave de esta situación, la reforma intentó eliminar de tajo, lisa y llanamente el candado más fuerte que protege a la asignación de curules de la práctica antidemocrática, oligárquica, polémica y autoritaria que los partidos intentan emplear: La sobrerrepresentación, prevista en dos modalidades, por el texto constitucional:

- Que el partido político cuente con más de 300 Diputados por ambos principios.
- Que el partido político se quede con un número de legisladores que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, hecha la excepción de que el partido que, por sus triunfos en Distritos uninominales, haya obtenido un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

En consecuencia, de aprobarse la reforma constitucional, sin duda pudo poner en un peligro importante al sistema electoral, regresarlo al modelo del partido hegemónico de los años 80's cuando las elecciones eran organizadas por el gobierno en turno y donde ganaba su candidato insignia, en particular, con el último de los puntos el habría sepultado a la democracia.

En la conferencia de Ferdinand Lasalle, denominada “¿Qué es una Constitución?, el autor hace hincapié en el caso que, por alguna razón de alguna catástrofe la totalidad de ejemplares legislativos quedase destruida por completo, la norma que se tenga que crear no puede estar creada a discrecionalidad del legislador, ya que los factores reales del poder lo frenarían. Desde el gobernante y sus Fuerzas Armadas, la aristocracia (o su equivalente), los grandes empresarios, los banqueros, la conciencia colectiva, la cultura general, los pequeños empresarios y la población, cada cual defiende sus intereses sobre los demás.<sup>2</sup>

### III. IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Una Constitución, como la mexicana, contiene en sus preceptos la realidad social de un territorio, pueblo y gobierno, y siempre es acorde a su evolución histórico social. Las leyes surgen desde la Constitución Política para controlar y regular la vida en sociedad en las materias específicas que así se expresen, es decir, éstas no inician, se desarrollan, se circunscriben y concluyen limitativamente en el papel, sino que son el reflejo de la evolución de una colectividad en un tiempo y espacio delimitados y dichos volúmenes deben estar apegados a la realidad social.

La supremacía de la Constitución cuenta con dos vertientes: formal y material. En el supuesto formal, la Constitución contempla supuestos como la separación de poderes, procedimientos para la creación de leyes ordinarias, así como una rigidez para su modificación, los órganos competentes en ambos casos y demás supuestos para imponer límites al poder político frente a los excesos y abusos en su ejercicio; e igualmente se erige en máxima norma frente a otros cuerpos legales, al calificar su validez e invalidez a través del clausulado que aprobó el poder constituyente que dio vida a la Constitución (ente que desaparece después de cumplir su propósito creador) y sus posteriores modificaciones. Por otro lado, la supremacía material deriva de que la potestad de la ley fundamental emana del pueblo y es ejercida por los órganos de poder, los que lo ejercen para beneficio de aquel.

La Carta Magna de México contempla los principios de la supremacía constitucional en el artículo 133, no obstante, partiendo de que la Constitución Política no es un simple documento, sino el fundamento central de la república mexicana, los cardinales 39, 40, 41, 133 y 136, contemplan mayores supuestos como la soberanía popular, la forma de gobierno, y la inviolabilidad de la Constitución. En su conjunto, la Constitución Política no se debe considerar como una mera ley común, en virtud de que esa norma se convierte en el eje central del sistema político, el cual regirá sobre todos los actos de autoridad, dará vida a los órganos políticos que serán los mandatarios de la voluntad popular, competencias, forma de gobierno, forma de estado, y manera de

---

2 Cfr. ¿Qué es una Constitución? [traducido]. [En línea: 25 enero 2023]. Disponible en: [https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle\\_Ferdinand-Que\\_Es\\_Una\\_Constitucion.pdf](https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf).

creación de las otras leyes, así como del proceso de reforma de la Constitución, con mayores requisitos que los exigidos para crear, modificar o derogar leyes. Sin embargo, aunque la Carta Magna haya sido redactada por un Congreso Constituyente y que haya institucionalizado a los Poderes de la Unión y a la facultad del órgano revisor de la Constitución en adicionar o reformar su contenido (artículo 135), éste tiene limitaciones que debe seguir: 1) Debe establecer un orden jurídico con fuerza, inviolabilidad y vigor plenos, de lo contrario, ésta podría negarse a sí misma (artículo 136). 2) Debe sujetarse a los factores reales del poder existentes en la sociedad (conforme a lo que expuso Lasalle supra líneas). 3) Debe sujetarse a los límites que establezca el Derecho Internacional (es decir, no puede establecer reglas contrarias a la costumbre internacional, por ejemplo, adjudicarse la titularidad de las islas Malvinas, cuya soberanía sigue en disputa entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

En consecuencia, la Constitución que está redactada en el papel no es más que el reflejo de la realidad que vive una sociedad en un espacio y tiempo delimitados. Como tal, y sin pasar por alto la enorme complejidad y evolución del fenómeno social, la Carta Magna debe ser la representación de un pueblo, sus valores, usos, costumbres y logros históricos, derechos fundamentales, esquema de competencia de la autoridad y las garantías esenciales para protección de los derechos, así como limitaciones al poder público entre otros órganos de poder y la población.

Un ejemplo claro sobre el reconocimiento de cómo el poder originario de una nación está plasmado en su ordenamiento jurídico-político supremo lo es la Constitución de Estados Unidos de América, cuyo preámbulo abre con la frase “WE THE PEOPLE” (Nosotros el pueblo).

Al considerarse a la Constitución como el cimiento supremo del régimen político de México y a través de 255 decretos de reforma a la Carta Magna (actualizado hasta el 6 de junio de 2023)<sup>3</sup> se han modificado numerosas circunstancias de la realidad social desde su promulgación en 1917.

La norma fundamental se ha modificado por la necesidad de adaptar conceptos básicos del funcionamiento político, debido a las circunstancias sociales, económicas y políticas en la historia. La creación y autonomía del entonces Instituto Federal Electoral a raíz de una crisis política de 1988, la reforma constitucional en materia penal (tras el caso de Florence Cassez), entre otras, y la más importante: La reforma constitucional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la cual cambió los paradigmas en el sistema jurídico mexicano, al implementar una cultura de los derechos humanos, por un lado para reconocer dichas prerrogativas en favor de todas las personas y, por el otro, cargas,

---

3 Cfr. *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por decreto en orden cronológico*. [En línea: 10 de diciembre 2023]. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf).

compromisos y deberes del poder público en general (en sus áreas de competencia), para la promoción, respeto, protección y tutela de los derechos humanos y su no restricción ni suspensión fuera de los casos y supuestos previstos en la Constitución y los tratados internacionales.

Bajo la idea de que los derechos humanos son reconocidos y no otorgados, existe una gran diversidad en la manera en la que estos son garantizados a través del otorgamiento de mecanismos que hagan efectivas dichas garantías y puedan seguir reconociéndolos y sobre todo regularlos.

El gran problema que representa el derecho supranacional al reconocer estos derechos naturales como beneficios que le son inherentes a las personas, es saber si se está limitando la soberanía de cada uno de los países, toda vez que “Cualquier norma de derecho interno sea de rango constitucional o infra-constitucional puede por su propia existencia y aplicabilidad per se comprometer la responsabilidad de un Estado en un tratado de derechos humanos, no se puede alegar su propia Constitución con el fin de eludir obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional”.

La falta de precisión sobre lo que implica para los estados el formar parte de esta comunidad internacional ha traído como consecuencia una serie de diferentes formas de actuar, así como distintos criterios adoptados en el derecho interno de cada país.

El mismo día en que se desechó el “Plan A”, esto es, el 6 de diciembre de 2022, se presentó un paquete con dos iniciativas de reformas a leyes secundarias, de la autoría del Ejecutivo Federal, las que denominó como “Plan B”, con la firme intención de cambiar las reglas electorales, a través de prácticas parlamentarias cuestionadas, propuestas poco o nada explicadas en la exposición de motivos, y con potenciales bloques de inconstitucionalidad, la cual fue aprobada por la mayoría oficialista sin mayores complicaciones, lo que, como se verá más adelante, han generado un cúmulo de impugnaciones ante el Poder Judicial de la Federación. A la fecha de la conclusión de este trabajo de investigación, la primera parte del Plan B ha sido declarada inconstitucional por el Alto Tribunal por violaciones al proceso legislativo, mientras que la segunda parte está suspendida.

El gobierno en turno, a través de los poderes Ejecutivo y Legislativo, adquieren facultades que vulneran la autonomía constitucional del INE y, por ende, en sus capacidades operativas centrales. Obligar al INE a instalar sus módulos de atención ciudadana en inmuebles dependientes del municipio, de las entidades federativas y de la Federación, implicará gastos en traslado de infraestructura esencial para generar las credenciales de elector, pagar mayores recursos de vigilancia física y tecnológica para evitar filtraciones del padrón electoral, lo que pone en peligro grave a los datos personales e irremplazables de la ciudadanía.

No obstante, así como algunas reformas han mejorado aspectos en México, también ha habido otros aspectos en los que las reformas constitucionales no han

mejorado e incluso han demostrado que solo sirven a intereses desconocidos. La reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, que creó al entonces Distrito Federal, como una mera sede de los Poderes de la Unión y un territorio administrado por la Federación; la reforma política de la Ciudad de México, que reconoció como entidad federativa al otrora Distrito Federal, pero sin investir a las alcaldías con las mismas facultades, atribuciones y organización de los ayuntamientos en los municipios; la revocación de mandato, cuya desventaja principal es (de declararse procedente) propiciar la falta de estabilidad del mandato presidencial y de los gobernadores, incluso cuando éstos tengan que tomar decisiones impopulares pero necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones; la reforma al artículo quinto transitorio del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional” (publicado el 26 de marzo de 2019), por el cual las Fuerzas Armadas Mexicanas permanecerán en tareas de seguridad pública hasta el 2028, con la subsecuente opacidad con la que operan en el campo bajo el amparo de la muy repetida “seguridad nacional”; la reforma al Poder Judicial de la Federación del 11 de marzo de 2021, entre otras.

Por desgracia, existen otros ejemplos en temas de diferente índole en los que no se respetan las categorías mínimas de derechos humanos, por lo tanto, no podemos negar la relación que existe entre la moral y el derecho. Deben de establecerse normas jurídicas que no solo sean positivas, sino que éstas normas atenderán a un contenido axiológico y serán mecanismos efectivos para ejercerlas considerando un pluralismo, a través del principio de universalidad en el que “nadie se le podrá negar un derecho humano fundamental, ya que su disfrute es patrimonio innato de todos los seres humanos”, principio que el estado moderno reconoce.

En esa tesitura, las instituciones mexicanas, han respondido en algunas consideraciones que no son del todo en beneficio de la sociedad. Las decisiones democráticas no pueden atentar contra la finalidad primordial del Estado, que es el bienestar de las personas. Sin embargo, existen otras decisiones que a pesar de notar el tinte absurdo y en ocasiones perverso han pasado por alto dicha finalidad, como lo son las mencionadas anteriormente, es por ello, que se tiene que reconocer desde luego a nuestras instituciones y órganos internos como protectores de los derechos humanos y desde luego reconocer e incluir en una integridad y no solo como complementaria a la comunidad internacional, para tratar de erradicar no solo en la materia electoral las fallas internas del sistema jurídico mexicano.

En consecuencia, la Constitución que está redactada en el papel no es más que el reflejo de la realidad que vive una sociedad en un espacio y tiempo delimitados. Como tal, y sin pasar por alto la enorme complejidad y evolución del fenómeno social, la Carta Magna debe ser la representación de un pueblo, sus valores, usos, costumbres y logros históricos, derechos fundamentales, esquema de competencia de la autoridad y las garantías esenciales para protección de los derechos, así como limitaciones al poder público entre otros órganos de poder y la población.

#### IV. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución es la norma fundamental de una nación con un régimen de constitucionalismo jurídico. Ahora bien, los fenómenos sociales son complejos y cambiantes conforme el paso del tiempo, esto es, cualquier situación que era normal en el siglo XVII puede dejar de serlo en la modernidad, lo que ha quedado de manifiesto en la erradicación de la esclavitud, la divinidad y concentración del poder en el rey, la discriminación, entre otras. La situación es más evidente en la Cartas Magnas, las cuales tomaron en cuenta toda la situación sociopolítica del momento en que fue promulgada, como la de Estados Unidos en 1787, después de la Guerra de Independencia contra el otrora Reino de Unido de Gran Bretaña, o la de México en 1917, durante la Revolución Mexicana.

Por ende, ante una alteración de la realidad social en el paso del tiempo, también es esencial que la Constitución recopile esas modificaciones en su texto fundamental, y para ello surge la necesidad de una reforma a la Constitución, sin que sea necesario promulgar otra nueva desde cero. La reforma constitucional se sustenta en el contenido de la propia Carta Magna, y será ésta la que estipule los términos y condiciones para su procedencia.

El artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América hace lo propio con las llamadas “enmiendas”, mediante el voto de las dos terceras partes de ambas Cámaras legislativas, es decir, la Cámara de Representantes y el Senado; igualmente procederá la enmienda a petición de las asambleas legislativas de dos terceras partes de los estados, la que procederá si tres cuartas partes de las mismas la ratificaren, e igualmente por Convenciones celebradas en tres cuartas partes de los Estados, a través del método de ratificación pactado por el Congreso, siempre que se garantice la igualdad de sufragio a los Estados en el Senado. A lo largo de la historia, 27 enmiendas se le han hecho a su texto constitucional, de las cuales las primeras 10 conforman la Carta de Derechos del pueblo estadounidense, como el derecho a la libertad de expresión, la posesión y portación de armas, sistema de competencia residual, entre otras. Cabe destacar que, la tendencia de reformar la Carta Magna ha sido en el sentido de reconocer mayores derechos a las y los ciudadanos, o de fijar competencias o límites al poder público.

En México, el artículo 135 de la Carta Magna expresa las condiciones para adicionar o reformar su redacción, la cual requiere que, en el primer párrafo, sea el Congreso de la Unión apruebe las modificaciones, por el voto de las terceras partes de los individuos presentes y que, a su vez, éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Asimismo, el segundo párrafo expresa el deber del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según corresponda, para computar los votos de las legislaturas locales y, de proceder, emitir la declaración de aprobación de las adiciones o reformas.

De la interpretación de este precepto, se advierte lo siguiente:

1. Carencia de un proceso especial detallado para reforma constitucional: Se alude al hecho de que el texto fundamental no explica la existencia de un procedimiento pormenorizado y único para la adición y reforma al Pacto Federal. Ante tal ausencia, serán aplicables las reglas generales existentes para la creación de decretos previstas en sus artículos 71 y 72, respetándose las particularidades expresadas por su cardinal 135, así como los requisitos en materia de forma, intervalos y proceder en las discusiones y votaciones, conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República, cuerpos legales que, en su mayoría de casos, invariablemente remitirán a los supuestos del artículo 72 constitucional. Sin embargo, debido a su extensión, este proceso se abordará más adelante.
2. Aprobación por la mayoría calificada de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, y la misma mayoría de la Cámara de Senadores, independientemente de cuál sea la Cámara de origen o la revisora: En este supuesto, la reforma constitucional se distancia de un proceso legislativo común para la creación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos, a través de la mayoría que se exige para su aprobación ya que, para la procedencia de éstas se requiere de mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los votos aprobatorios de los miembros por cada Cámara legislativa; por otro lado, para la procedencia de las modificaciones al Pacto Federal, se expresa la necesidad de los votos de al menos dos terceras partes de los miembros presentes en cada Cámara, es decir, mayoría calificada, lo que da a la Constitución un estatus de rigidez para su modificación, y le permite conservar su rango de norma suprema. Cabe aclarar que, los decretos que le remita el Congreso de la Unión en materia de reforma constitucional no pueden ser objeto de veto por parte del Ejecutivo Federal, en virtud de que el acto es emitido por el Poder Reformador de la Constitución, órgano en el que no solo intervienen las Cámaras de Diputados, de Senadores y el Presidente de la República (con un rol limitado a ordenar la publicación de la reforma constitucional), sino también las legislaturas de las entidades federativas (como se verá a detalle en el punto siguiente) y que es constitucionalmente competente para adicionar o reformar la Carta Magna, jerárquicamente superior a los Poderes de la Unión, al ser capaz de alterar la estructura y funcionamiento de éstos, dotarlos o eliminarles determinados rubros de competencia, crear organismos con autonomía constitucional, dividir el esquema de competencias entre la Federación, entidades federativas o municipios (alcaldías tratándose de la Ciudad de México) o hacer todos aquellos cambios que se adecúen a la realidad social de la nación en un tiempo determinado, entre otros.
3. Aprobación por la mayoría de las legislaturas locales: En un proceso legislativo común, salvo los casos en que la Constitución, las leyes o el Congreso de la Unión expresamente lo indiquen, no es obligatorio dar vista a los congresos de las entidades federativas para la aprobación de los proyectos de ley o decretos.

Incluso si se le diese vista a uno o a más congresos locales, su intervención sería mínima, a manera de ofertar argumentos, alegatos, informes, etcétera, sin que sea obligatorio que el Congreso de la Unión actúe en consecuencia conforme a los intereses de dichos cuerpos colegiados, ni mucho menos permitir que éstos emitan votos en decisiones que son de competencia constitucional y exclusivamente del Legislativo Federal. Sin embargo, para comprender las razones por las cuales se les da una intervención activa a los congresos locales de las entidades federativas con voz y voto, con apego al artículo 135 constitucional debemos abordar brevemente los alcances de uno de los principios constitucionales de la República Mexicana: el federalismo.

El artículo 40 de la ley fundamental expone la voluntad del pueblo de México de constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal que, a su vez se compone de Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero que deciden unirse en una federación, en apego a los principios de la Constitución (de ahí que, a dicho texto también se le conozca como “Pacto Federal”). De un análisis a dicho arábigo, se advierte la existencia de una forma de Estado Federal, en virtud de que: I. Se advierte un conjunto político (poder Federal) que está integrado por otras colectividades políticas inferiores al central (poder de las entidades federativas); II. Éstas cuentan con autonomía en su régimen interior, el cual es descentralizado; III. Las colectividades tienen un espacio geográfico delimitado; IV. Una Constitución Federal escrita, la cual distribuirá las competencias entre ellas; y V. Procedimientos y entes competentes para resolver conflictos en los que intervengan las entidades federativas, contra otras entidades federativas, o respecto a conflictos internos entre sus poderes (artículos 46; 76, fracciones V y VI; y 105, fracción I, del Pacto Federal). Autonomía que queda demostrada en los artículos 25, fracción I, del Código Civil Federal, al reconocerle el carácter de persona moral a los Estados, lo que descarta el que éstas sean delegaciones o regencias de un gobierno central.

Volviendo con el artículo 135 constitucional, se requiere que las adiciones o reformas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Sin embargo, hay dos situaciones que no se explicaron a detalle en la Carta Magna para esta parte del proceso:

- a. ¿Qué se debe entender por mayoría para la aprobación según una cámara legislativa local? Ante la omisión constitucional, se estará a lo que diga cada constitución o las leyes locales, según sea el caso o, en caso contrario, deberán aplicarse las reglas generales previstas en el proceso para formación de leyes locales. Si bien es cierto, la Constitución General no estatuye un tope a esta mayoría para las cámaras locales, las constituciones locales no pueden imponer mayorías superiores a la calificada toda vez que, lejos de brindar seguridad jurídica, creará preceptos aún más rígidos adicionales a los ya existentes que entorpecerían el proceso de reforma constitucional (que ya cuenta con cierta rigidez y complejidad).

- b. ¿Qué debe entenderse como una aprobación por la mayoría de las legislaturas locales? Toda vez que no se expone la necesidad expresa de una mayoría calificada de votos aprobatorios de las legislaturas locales (como sí lo hace el supuesto de formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, según el artículo 73, fracción III, punto 7, constitucional), se debe entender que el consentimiento de las entidades federativas se tendrá por hecho al momento de recibir 17 votos aprobatorios, sin necesidad de esperar los otros 15 votos, y que se corra el riesgo de que el proceso constitucional se paralice por acuerdo de algunos congresos locales. Cabe destacar que, si bien es cierto, el artículo 225, numeral 1, fracción III, del Reglamento del Senado de la República permitía la aprobación de los proyectos de reforma constitucional por el voto mínimo de 16 legislaturas estatales, esta situación cambió el 29 de enero de 2016 ya que, mediante reforma constitucional, desapareció el Distrito Federal (que no era más que la capital de la federación, bajo control de éste), para pasar a ser Ciudad de México, a la que se le reconoció como una verdadera entidad federativa, por lo que la mayoría prevista en la norma reglamentaria quedó superada.
4. Cómputo de votos de las legislaturas y declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas constitucionales. Los decretos de las legislaturas locales en el que se informe el sentido de sus votos se harán llegar a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. La Cámara que se encargue del cómputo de votos procederá a hacer la declaratoria de Reforma Constitucional, al recibir al menos 17 votos aprobatorios, haciéndose valer de los recursos materiales y tecnológicos con que se cuente. Posteriormente, dará cuenta a la otra cámara con el decreto aprobado, la que procederá en los mismos términos que la primera colegisladora (sin reunirse en sesión de Congreso General) y su inmediata remisión al Ejecutivo para que éste ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Solo hay 3 supuestos en los que las Cámaras Alta y Baja sesionan como Congreso General: I. Durante la apertura de sesiones el primero de septiembre (o primero de agosto, si es el año en el que el presidente de la República inicia su encargo); II. La toma de protesta del Ejecutivo Federal; o III. Cuando el Congreso General se constituya en Colegio Electoral, en términos del artículo 84 constitucional.

## **V. PLAN B CON UN INTENTO FALLIDO QUE TIENE COMO CONSECUENCIA EL DESESPERADO PLAN**

El “Plan B” de reforma electoral fue el nombre que le dio el presidente de la república a dos iniciativas de reformas a leyes secundarias, uno en temas de propaganda gubernamental y otro en el rubro de las reglas electorales, con el objeto de modificar el sistema electoral mexicano, publicadas el 27 de diciembre de 2022 y el 2 de marzo de 2023 en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente. La reforma fue aprobada con premura en el Congreso, con falta de deliberación, análisis y publicidad en el proceso legislativo, eso sin contar las consecuencias que se derivarán en la organización de

las elecciones en México, en detrimento de las instituciones democráticas, del poder legislativo y su legitimidad parlamentaria.<sup>4</sup>

En esa tesitura, se publicaron en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados dos iniciativas de la diputada Graciela Sánchez Ortiz del partido “MORENA” y suscrita por el grupo parlamentario homónimo (derivadas de dos iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal), con proyectos de decretos para reformar, adicionar y derogar las siguientes leyes secundarias:

- El primer proyecto: Ley General de Comunicación Social y Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- El segundo proyecto: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y la expedición de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En estos casos, los bloques de inconstitucionalidad del rubro citado son coincidentes: El gobierno en turno, a través de los poderes Ejecutivo y Legislativo, adquieren facultades que vulneran la autonomía constitucional del INE y, por ende, en sus capacidades operativas centrales. Obligar al INE a instalar sus módulos de atención ciudadana en inmuebles dependientes del municipio, de las entidades federativas y de la Federación, implicará gastos en traslado de infraestructura esencial para generar las credenciales de elector, pagar mayores recursos de vigilancia física y tecnológica para evitar filtraciones del padrón electoral, lo que pone en peligro grave a los datos personales e irremplazables de la ciudadanía.

No pasa por alto el caso particular del artículo décimo séptimo de la segunda parte del Plan B Electoral, donde se ordena la cesación inmediata del cargo del entonces titular de la Secretaría Ejecutiva del INE, Edmundo Jacobo Molina, de manera unilateral, particular, personal y carente de abstracción, lo que es una violación flagrante a la Carta Magna, que le exige al legislador crear normas de aplicación general, impersonal y abstractas. En este último supuesto, los expertos comentaron que ese artículo transitorio solamente ocupaba el nombre y apellidos del funcionario referido para constituirse en una ley privativa, prohibida expresamente por el artículo 13 constitucional, máxime que su cesación no se derivó de un procedimiento de responsabilidad de índole alguna en su contra, llámese administrativa, civil, penal, laboral o política. A pesar de que se le concedió la suspensión definitiva con efectos de restitución de su encargo,<sup>5</sup> por parte del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa del Primer

---

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas [Universidad Nacional Autónoma de México], *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen* 1ª ed. México: UNAM, 2023. pp. 22, 30-31. [En línea: 25 abril 2023]. Disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia\\_del\\_Plan\\_B\\_la\\_reforma\\_electoral\\_de\\_2023\\_a\\_examen.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf).

5 <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/3/10/dan-suspension-definitiva-edmundo-jacobo-molina-jueza-ordena-restituirlo-como-secretario-ejecutivo-del-ine-488244.html>. Consultado el 14 de diciembre de 2023.

Circuito, Molina decidió presentar su renuncia irrevocable al cargo con efectos a partir del 3 de abril de 2023.<sup>6</sup>

Es precisamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que brinda una explicación práctica de la relevancia de los derechos humanos en el ámbito electoral del sistema jurídico mexicano, al resolver el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023<sup>7</sup>, el 24 de marzo de 2023, a través del cual el Instituto Nacional Electoral impugnó la totalidad del “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” (en resumen, la segunda parte del “Plan B” electoral) y solicitó la suspensión de la totalidad del acto impugnado para que, entre otras cosas, continuaran en vigor las normas derogadas y abrogadas aludidas en el decreto impugnado.

A ello, el ministro Javier Laynez Potisek, instructor del asunto, estableció que, aunque en un inicio la controversia constitucional versa sobre normas generales y que éstas no pueden ser objeto de suspensión, conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinó conceder la suspensión del decreto en su totalidad al considerar, conforme al artículo 1 de la Carta Magna, que las normas de derechos humanos deben favorecer a las personas con una protección más amplia y que este parámetro es una excepción constitucionalmente válida sobre lo fijado en el precepto de la ley reglamentaria citada y que, de ejecutarse los actos del decreto impugnado, la controversia constitucional quedaría sin materia y con daños y perjuicios de imposible reparación no subsanables en la sentencia definitiva, al no tratarse de actos en materia penal.

El Plan B en su conjunto representa un claro intento descarado y poco discreto de destruir el sistema democrático y las normas básicas del juego político que han permitido hasta ahora, las transiciones pacíficas del poder de un partido político a otro, sin posteriores conflictos electorales. En un país donde el sistema de salud se encuentra comprometido, los niveles de crecimiento y desarrollo económico no son los mejores, hubo (y sigue existiendo) el ahuyento de las inversiones que pretendieron llegar e instalarse en México, donde fue severamente golpeado por una pandemia y fue de los primeros lugares en fallecimientos por COVID-19, donde hay necesidades de mayor relevancia en paridad de género, combate a la delincuencia en general y por razón de género; políticas de seguridad pública, contrataciones, impartición de justicia, entre otras, el hecho de que se le dio un trámite *ipso facto* a una propuesta para reformar el sistema electoral como lo hemos conocido desde hace más de 3 décadas, puso de

---

6 <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/3/28/edmundojacoborenuncia-la-secretaria-ejecutiva-del-ine-por-esta-razon-304413.html>. Consultado el 14 de diciembre 2023.

7 Nota: El acuerdo del incidente de suspensión citado se encuentra para su consulta en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2023-03-27/MI\\_Inc-SuspContConst-261-2023.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2023-03-27/MI_Inc-SuspContConst-261-2023.pdf). Consultado el 14 de diciembre de 2023.

manifiesto que el compromiso del Legislativo Federal no está con el pueblo a quien se supone debe representar, sino con un empoderado (y rozando extremos autoritarios) Ejecutivo Federal, al cual para complacerle todos y cada uno de sus caprichos creados desde el estómago y las ocurrencias sin fundamentos y no desde la cabeza y el raciocinio, terminan realizando ilegalidades y violaciones flagrantes a las normas más básicas y elementales que priman en toda democracia representativa y plural.

Aunado a ello, el Ejecutivo Federal reprochó el actuar de la SCJN y en marzo del presente año mencionó el llamado Plan C, violentando una vez más la Constitución, en virtud, de la existencia de la prohibición de promover el voto en contra de cualquiera de las opciones políticas, dijo que dicho plan consiste en que el sufragio que se emita el próximo año por parte de los ciudadanos mexicanos sea de “carro completo” para Morena y no se opte por un contrapeso o división con el afán perverso de lograr obtener la mayoría en el Congreso de la Unión y a través de este llamado a las urnas se puedan concretar sus ya muy cuestionadas reformas.

## VI. CONCLUSIONES

No pasa desapercibido que el presidente atacó y sigue atacando reiteradamente en sus conferencias matutinas al INE y al TEPJF por (según el primer mandatario) considerarlos organismos costosos, no garantizar elecciones libres y estar rendidos a la mafia del poder, recordando constantemente aquella elección presidencial en 2006, donde ganó el panista Felipe Calderón Hinojosa, ante las acusaciones de AMLO por un supuesto (aunque no demostrado) fraude electoral en su contra.

Sin embargo, las formas, mecanismos y reglamentación que intentaron elevarse a rango constitucional no fueron las más idóneas, toda vez que casi pusieron en riesgo las elecciones libres, periódicas y auténticas, mediante un clausulado desproporcional, desleal e ilegítimo para la llegada, permanencia e incluso, perpetuación indebida en el poder, regresando el sistema electoral a la era dorada del partido hegemónico que controlaba las elecciones en turno y las ganaba sin complicaciones. Es mejor que exista el debate, diálogo, consenso y negociación político-partidaria propias de una república representativa y democrática, a que un solo partido acapare todo el poder y rija con un nivel elevado de gobernabilidad con límites laxos y sin representatividad.

El desechamiento del “Plan A”, la inconstitucionalidad e invalidez total de la primera parte del Plan B y la suspensión de su segunda parte, llevan a una conclusión indudable: La Suprema Corte de Justicia de la Nación está cumpliendo con su rol previsto en la Carta Magna: Vigilar que los Poderes de la Unión se apeguen a los principios y mandatos que fija la Constitución. En otras palabras: Defender a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así de simple en la letra, aunque complejo en la práctica.

Los constantes embates que, desde el púlpito presidencial, han sido dirigidos al INE, a la SCJN, al TEPJF, y a todos los órganos públicos que tienen como función *lato sensu* servir de contrapeso y freno al poder presidencial evidencian no solo a un hombre

resentido y enojado cuando las cosas no salen como él desea, sino que se constituyen como atentados contra logros históricos y democráticos que se han quedado en el texto de la norma fundamental.

Al vivir en una república democrática con división de poderes, lo ideal sería que los miembros del Congreso de la Unión ejerzan su labor parlamentaria con la seriedad que el cargo amerita, con la debida deliberación, consenso, y el suficiente análisis que se realicen en las Cámaras parlamentarias, sean a través de las comisiones o de los plenos respectivos, con las demás fuerzas políticas representadas en el Legislativo, lo que en el caso no ocurrió.

Desde luego, las normas, principios e instituciones cuentan con áreas de oportunidad que, de ser el caso, pueden mejorarse, optimizarse y fortalecerse, siempre en beneficio ulterior de la sociedad mexicana, cuando las propuestas surjan de consensos con las fuerzas políticas, sean necesarias para el régimen jurídico, por lo cual, se considera pertinente el partir de la premisa que el sistema electoral es perfectible, no obstante, se propone que la reforma sea una propuesta con la formalidad debida y los consensos cuenten con la pertinencia y adecuada ejecución y un detallado clausulado transitorio, pero, sobre todo, que las modificaciones sean en beneficio del país, atendiendo a la finalidad del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

Dulitzky, Ariel, Derechos humanos en Latinoamérica y el Sistema Interamericano: modelos para (des)armar, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2017, p.343.

Cfr. ¿Qué es una Constitución? [traducido]. [En línea: 25 enero 2023]. Disponible en: [https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle\\_Ferdinand-Que\\_Es\\_Una\\_Constitucion.pdf](https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf).

Cfr. *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por decreto en orden cronológico*. [En línea: 10 de diciembre 2023]. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf).

Instituto de Investigaciones Jurídicas [Universidad Nacional Autónoma de México], *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen* 1ª ed. México: UNAM, 2023. pp. 22, 30-31. [En línea: 25 abril 2023]. Disponible en: [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia\\_del\\_Plan\\_B\\_la\\_reforma\\_electoral\\_de\\_2023\\_a\\_examen.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/publicaciones/213Radiografia_del_Plan_B_la_reforma_electoral_de_2023_a_examen.pdf). <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/3/10/dan-suspension-definitiva-edmundo-jacobo-molina-jueza-ordena-restituirlo-como-secretario-ejecutivo-del-ine-488244.html>. Consultado el 14 de diciembre de 2023.

<https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/3/28/edmundojacobo-renuncia-la-secretaria-ejecutiva-del-ine-por-esta-razon-304413.html>. Consultado el 14 de diciembre 2023.

Nota: El acuerdo del incidente de suspensión citado se encuentra para su consulta en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos\\_controversias\\_constit/documento/2023-03-27/MI\\_IncSuspContConst-261-2023.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2023-03-27/MI_IncSuspContConst-261-2023.pdf). Consultado el 14 de diciembre de 2023.

