

Reflexiones sobre los planes A y B en materia electoral

Reflections on plans A and B in electoral matters

Jaime Cárdenas-Gracia

 <https://orcid.org/0000-0001-7566-2429>

Universidad Nacional Autónoma de México

Correo electrónico: jaicardenas@aol.com

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2024.21.19429>

Sumario: I. Introducción. II. El plan A. III. El plan B.
IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Introducción

Nuestra sociedad se encuentra dividida y polarizada. Casi cualquier tema o proyecto que propone el actual gobierno es contestado por la oposición y sectores afines a ella. Igual ocurre con las propuestas de la oposición, que tienen inmediata respuesta desde el gobierno. No existe entendimiento posible. Algunos aluden a un pasado político reciente, donde había acuerdos y diálogo; y a un presente donde no hay colaboración ni cooperación política entre las fuerzas políticas porque, a juicio del gobierno en turno, nos situamos en un proceso de transformación, donde no caben medias tintas que impidan realizar el proyecto político a favor de la mayoría de los sectores sociales, y no a favor de los privilegiados de siempre.

Los integrantes de la oposición al gobierno en funciones, y algunos académicos e intelectuales, señalan, respecto a las reformas en materia electoral, que éstas siempre han sido producto del consenso, al menos desde el inicio de la transición a la democracia. Por nuestra parte, estimamos que habría que hacer un estudio minucioso de las reformas electorales des-

de los años setenta y ochenta del siglo pasado y las del presente, tanto de las constitucionales como de las legales, donde con toda seguridad nos percataremos de que no siempre existió ese consenso, que ahora se pregona. Por ejemplo, la reforma de 1989 y 1990, que dio origen al Instituto Federal Electoral, fue pactada entre el PRI y el PAN, pero la izquierda formal e informal quedó excluida. Otro caso fue la importante reforma de 1996 que, a nivel constitucional, tuvo el consenso; pero en la legislación secundaria, éste ya no existió; y el COFIPE de aquella época sólo fue aprobado por los legisladores del PRI. Las últimas reformas constitucionales y legales importantes —las del 2014— fueron pactadas por los partidos del “Pacto por México”, pero la izquierda que apoyaba a López Obrador —PT y el naciente Morena— fue excluido de esas modificaciones jurídicas. Esto es, el consenso no siempre se ha dado en las últimas décadas, o no ha sido satisfactorio del todo.

Es importante apuntar lo anterior porque, en el diseño de las reglas y de las instituciones electorales, han existido posturas alternativas a las dominantes que no fueron tomadas en cuenta en los momentos de aprobación de las reformas electorales; ya que no tuvieron la influencia —ni la fuerza política— para prosperar. Ahora, esas posturas, otrora desdeñadas, son las que están en el poder y han impulsado los coloquialmente llamados planes “A” y “B” en materia electoral.

Para ilustración de mis comentarios y, sin ser exhaustivo, recuerdo lo que se planteaba en mis tiempos de consejero electoral del IFE —1996-2003— por parte de esas voces, en ese entonces minoritarias: decían que las atribuciones con las que contaba la Secretaría Ejecutiva del IFE eran excesivas y debían ser reducidas —la misma figura de secretario ejecutivo se estimaba como una cuña de la Secretaría de Gobernación, pensada de esa manera por el PRI para compensar la salida del Secretario de Gobernación del organismo—; que era importante integrar en una sola instancia a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, con la de Capacitación Electoral, así como a la estructura desconcentrada, que a esas direcciones correspondía (ello fue parte de un estudio contratado externamente por el entonces IFE, que se denominó “Auditoría administrativa”); que la Junta General Ejecutiva privaba de atribuciones al Consejo General en el ámbito administrativo, siendo que el Consejo General es el órgano superior de dirección; pero que, en algunas materias de las que conocía la Junta, no lo era, lo que se apreciaba inconstitucional; que la ley, que había aprobado el PRI en 1996,

no desarrollaba la clasificación constitucional prevista en el artículo 41 de la ley fundamental, para que las instancias del entonces IFE se dividieran y se normaran legislativamente en los ámbitos de dirección, ejecutivos, técnicos, y de vigilancia; y no como ocurría, que se dividían, por mandato de ley, en centrales y desconcentrados; y que, de acuerdo con los encuentros que algunos consejeros tuvimos en esos días con el líder opositor, López Obrador, los consejeros electorales y principales servidores públicos del anterior IFE nos debíamos reducir sensiblemente el salario y las prestaciones, porque a ese dirigente le parecían insostenibles —llegó en más de una ocasión a enojarse muchísimo con nuestras percepciones—.

Ahora, el partido/movimiento del líder López Obrador está en el poder presidencial, y sus dirigentes tienen una idea del diseño, organización y funcionamiento de las autoridades electorales que no fue la dominante en el pasado; pero que, en este tiempo, lo es por la fuerza política que ostentan. Los denominados planes “A” y “B” son, simplemente, el traslado de esas ideas y nociones que provienen de antaño, y que fueron mencionadas en sus textos.

En nuestro caso, entendemos que los planes “A” y “B” en materia electoral implican una visión alternativa a las que se establecieron el paradigma que pervivió en el mundo electoral por muchos años en nuestro país. Efectivamente, se trata de un cambio de paradigma que es consecuencia de la nueva situación política, la que llegó al poder en 2018.

A nuestro juicio ¿cómo era el paradigma electoral dominante antes de 2018? Consistía en las siguientes notas: *a)* lo más importante en materia electoral ya se había realizado después de un largo proceso de transformación electoral, iniciado desde los años setentas del siglo xx; *b)* el modelo electoral construido requería de algunos ajustes, pero no grandes reformas; *c)* el modelo electoral había posibilitado la transición a la democracia y, en la actualidad, vivimos en un régimen democrático que debía, en todo caso, ser consolidado; *d)* las instituciones electorales vigentes eran óptimas —eficientes, eficaces y poco costosas, dado el beneficio resultante para la sociedad—, y *e)* los cambios constitucionales y legales que requería México debían darse en otros ámbitos, pero no en los espacios electorales.

Por eso, ante el cuestionamiento del actual gobierno al sistema electoral, las reacciones políticas, sociales y académicas se manifestaron abiertamente en defensa del vigente modelo electoral. Desde nuestro punto de vista, el *slogan* “el INE no se toca”, que desea paralizar la realidad, carece de sen-

tido. Cualquier institución es susceptible de cambios. Convengo que esos cambios deben ser razonables y deben estar justificados, pues no siempre las transformaciones mejoran lo que se ha tenido.

Seguramente en el futuro habrá nuevas nociones y concepciones que sustituirán al paradigma que ha comenzado a construirse a partir de 2018, y que hoy es el dominante.

Consideramos que cabe seguir pidiendo una reflexión minuciosa y ponderada sobre los cambios impulsados por los planes “A” y “B”, aunque el primero haya fracasado por no contar, tanto Morena como sus aliados, con las mayorías parlamentarias para aprobar las reformas constitucionales en la materia; y el segundo, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo invalidó, dado que en el Congreso mexicano, principalmente en la Cámara de Diputados, se infringieron de manera grave los procedimientos parlamentarios.

II. El plan A

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de fecha 28 de abril de 2022, el titular del poder Ejecutivo Federal propuso reformar los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116, y 122 de la Constitución.¹ En la iniciativa se planteó reformular el sistema electoral mexicano.² La iniciativa es conocida ahora como el “Plan A”. Los principales objetivos de esa iniciativa consistían en: reducir el alto costo de las autoridades electorales y de los procesos electorales en México; garantizar, en mayor medida, los principios de certeza, imparcialidad y austeridad en las funciones electorales, así como evitar el control indebido que los partidos ejercen sobre las titularidades de las instancias electorales.

Para lograr los citados fines, entre otros temas, se propuso: eliminar el financiamiento público para actividades ordinarias; derogar los órganos y tribunales electorales en las entidades federativas, así como la estructura distrital del vigente INE; reducir el número de diputados y de senadores;

¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 28 de abril 2022 (núm. 6012-x1).

² Parte de estas reflexiones las formulé en: Cárdenas Gracia, Jaime, “La iniciativa de reforma constitucional electoral promovida por el presidente de la República”, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 68, marzo-abril de 2022.

disminuir el número de diputados en las legislaturas locales y de regidores en municipios y alcaldías; elegir a los consejeros y magistrados por voto popular; e introducir el voto electrónico.

Además de los anteriores propósitos, se contempló, entre otros aspectos que, en los procesos de revocación de mandato baste el 33 % de participación de ciudadanos inscritos en la lista nominal para que el ejercicio sea vinculante; que se prohibía que las autoridades electorales intervengan en la vida interna de los partidos para resolver sobre nombramientos de dirigentes y candidatos; y se insistía en una legislación secundaria única, para regular los procesos electorales, de consulta y de revocación de mandato.

El “Plan A” no logró aprobarse en el Congreso, al no recibir el apoyo parlamentario necesario, y la reforma constitucional electoral no fue posible. Desde mi punto de vista —una perspectiva teórica—, la iniciativa constitucional del presidente en materia electoral, tiene méritos y deméritos.

Entre los méritos, destaco su interés en reducir el costo electoral y partidista en México, y la elección por voto popular de las autoridades electorales. Entre sus deméritos menciono la reducción de tiempos en radio y televisión para favorecer a las empresas de la televisión y la radio; la disminución en la integración de la Cámara de Senadores que favorecerá a los partidos mayoritarios; la omisión por no señalar que, la confección de listas para elegir diputados, senadores, legisladores locales y regidores será a través de un sistema de listas abiertas y no cerradas; y la omisión para que, en la postulación de los candidatos de cada poder a los cargos electorales —consejeros y magistrados—, se fundamente en las capacidades de los candidatos, y no en motivos subjetivos y/o discrecionales.

Los méritos de la propuesta respecto al costo electoral están a la vista. Las autoridades electorales con el transcurso del tiempo han ido creciendo burocráticamente, y ello ha implicado un gasto público que, desgraciadamente, no ha estado sujeto a criterios de austeridad —en descargo, las autoridades electorales suelen defenderse precisando que esa gran burocracia es producto de atribuciones crecientes que se les han ido confirmando reforma electoral tras reforma electoral, lo que es parcialmente cierto—. Los salarios y prestaciones en el INE y en el Tribunal Electoral, tanto a sus titulares como a personal, son más elevados en comparación con los salarios y prestaciones que se reciben la administración pública federal. A lo anterior se suma el gran costo de las autoridades electorales de las entidades federativas —institutos y tribunales electorales—.

La propuesta del presidente indicaba que, al elegirse a los 300 diputados mediante el sistema de listas de representación proporcional por entidad federativa, la estructura distrital ordinaria del actual INE carecía de razón de ser. No obstante, estimo que se debe tener cuidado para que, en los procesos electorales, las atribuciones que desempeñan los actuales servidores electorales distritales sean asumidas por personal capacitado, y no por personal carente de experiencia en la organización electoral.

En cuanto al modelo de financiamiento público, desde que, en 1996, se introdujo con sus elementos actuales, ha sido cuestionado por distintos sectores sociales y políticos de todo el arco ideológico. A todos esos sectores les parece muy alto y sumamente dispendioso. En la iniciativa se sostenía que, ese financiamiento público, ha servido para mantener burocracias partidistas que suelen, en muchas ocasiones, no tener razón de ser. Por eso, se señalaba que el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos debía apoyarse —según el sentido de la iniciativa— en las donaciones de militantes y simpatizantes, y no en recursos públicos, provenientes del erario.

La elección por voto ciudadano de los titulares de las instancias electorales ha sido menospreciada por los críticos del actual gobierno. Desde mi punto de vista, se trata de uno de los grandes méritos de la iniciativa presidencial. El actual método de nombramiento es profundamente *partidocrático*, y evita que personas ajenas al círculo de los partidos, puedan ser nombrados funcionarios electorales. La integración *partidocrática* de los titulares de las instancias electorales facilita la captura y control de los órganos electorales por los partidos.

En otros trabajos me he pronunciado por el método de elección popular para elegir a los titulares de los órganos electorales.³ Para que los órganos electorales de nuestro país ganen legitimidad, es necesario transformar el método de elección de consejeros y magistrados electorales. Actualmente, la determinación corresponde a los partidos —grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados— en el caso de los consejeros y, en el caso de los magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los partidos —grupos parlamentarios en el Senado de la República—. En ambos casos, se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de las cuotas

³ Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

de los partidos y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las Cámaras. El esquema vigente propicia que, tanto los consejeros como los magistrados electorales sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos. El método de designación debe ser cambiado por otro donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones democráticas.

Entre los deméritos de la propuesta de reforma constitucional electoral, considero que, la iniciativa de disminuir los tiempos de radio y televisión para fines electorales, buscaba favorecer a concesionarios de la radio y la televisión. En ese apartado, la iniciativa constitucional era condescendiente con los medios privados, que no han sabido estar históricamente del lado de los procesos democráticos. Si se consideraba en la propuesta que existe un exceso de tiempo de radio y televisión en los procesos electorales para que los partidos transmitan *spots*, por qué no se propuso destinar más tiempo a los debates con el tiempo que actualmente se dispone.

La iniciativa también reivindicaba disminuir el número de senadores (de 128 a 96), para que existieran tres senadores por entidad federativa. A mi juicio, esta propuesta favorece a las dos fuerzas políticas mayoritarias, las que tendrían bajo su control el Senado de la República. En esta parte, la iniciativa no me parece una modificación constitucional que estimule el pluralismo político.

En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados por listas estatales, estimo que, la conformación de ellas para que fuese más democrático el proceso, debiera estar en manos de los ciudadanos y no de las nomenclaturas de los partidos. Es decir, la iniciativa reforma constitucional debió decir que, el orden de los candidatos en las listas en cada entidad federativa, se definiría en última instancia por los ciudadanos mediante el sistema de listas abiertas. Ello, para profundizar en la democracia interna de los partidos y reducir el peso de las dirigencias partidistas.

Respecto a que cada poder público —legislativo, ejecutivo y judicial— haría propuestas para la elección ciudadana de consejeros y magistrados electorales, estimo que sería conveniente si, previamente a la elección ciudadana, los candidatos por cada poder público fuesen el resultado de concursos de méritos. Los mejores de esos concursos de oposición serían los que deberían ser propuestos por cada poder público, como candidatos a consejeros y magistrados para, posteriormente, ser elegidos por la socie-

dad. Lo anterior, con la finalidad de evitar que razones arbitrarias o subjetivas definieran esas candidaturas.

La iniciativa constitucional del presidente de la República —o “plan A”— pretendía rediseñar de manera amplia el modelo electoral de México. No era una iniciativa cualquiera ni una propuesta de reforma electoral como otras. Me parece que exigía, de la sociedad y de los partidos, un análisis profundo. Era una propuesta que debía estudiarse ampliamente por todos. Sin embargo, la oposición consideró no estudiar seriamente la iniciativa de reforma constitucional electoral, seguramente porque el modelo electoral vigente es funcional a sus intereses. En los discursos está bien hablar de reducción del financiamiento público o del costo de las instituciones electorales; pero en los hechos no. En los discursos —o en la crítica política— se puede sostener la parcialidad de consejeros y magistrados electorales; pero, para la oposición, no hay motivos que justifiquen un cambio en los métodos *partidocráticos* de designación o elección, que están hoy vigentes.

III. El plan B

El “plan B” consistió en iniciativas de reforma de ley secundaria, por parte del titular del Ejecutivo, al Congreso de la Unión, una vez que el “plan A” fue rechazado.⁴ El “plan B” comprendió las siguientes disposiciones legislativas: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 2023. Previamente, el Plan B se integró con modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas que fueron publicadas anteriormente, en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de diciembre de 2022.

Al conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra en contra de las disposiciones legales que conformaron el “plan B”, los días 8 de mayo y 22 de junio de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo invalidó

⁴ Parte de estas reflexiones las formulé en: Cárdenas Gracia, Jaime, “La reforma electoral: las objeciones del Senador Monreal al Plan “B””, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 73, enero-febrero de 2023.

en su totalidad por violaciones parlamentarias de carácter procedimental, sin que nuestro máximo tribunal entrara al fondo de los asuntos, que fueron reformados en las leyes del “plan B” por la mayoría de los legisladores de Morena y sus aliados.

Los objetivos de las reformas legales del “plan B” consistieron, entre otros, en: reducir el tamaño burocrático del INE, compactando o eliminando instancias ejecutivas a nivel central, local y distrital; limitar los privilegios salariales y en prestaciones de los altos servidores públicos del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; derogar a la Junta General Ejecutiva; redefinir las competencias del Secretario Ejecutivo del INE; proponer una nueva regulación en materia de propaganda gubernamental; reducir el número de comisiones previstas en ley del Consejo General del INE; introducir nuevas reglas respecto al voto en el extranjero; posibilitar la participación de los discapacitados en los procesos electorales; permitir el voto de las personas privadas de su libertad; establecer otra concepción de la votación válida emitida; autorizar un sistema electoral nacional; limitar las facultades interpretativas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, fortalecer, los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos en relación y oposición con los principios de democracia interna.

Entre los temas del “plan B” que despertaron abundantes críticas, está el concerniente a la propaganda gubernamental. Las reformas a la legislación en materia de propaganda gubernamental, publicadas en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 2022, acotaban lo que ha significado, en el derecho electoral mexicano, la propaganda gubernamental. Para el “plan B”, no constituye propaganda gubernamental la información de interés público que realizan los servidores públicos y que es difundida en cualquier formato, en forma gratuita y en el ejercicio de su libertad de expresión, para manifestar opiniones de interés general. En mi consideración, siempre he pensado que la prohibición del artículo 134 no es absoluta —no debe ser entendida como una regla sino como un principio— y debe respetar los derechos fundamentales a la expresión y a la información de los servidores públicos; y que, caso por caso, debe determinarse si existen o no transgresiones a la equidad y a la neutralidad electoral, cuando los servidores públicos ejercen sus derechos constitucionales.

En otros trabajos ya he señalado que, nuestra Constitución y la legislación secundaria, no aludieron a la publicidad gubernamental sino a la propaganda gubernamental, lo que fue un desacierto desde el punto de vista de lo qué significa “propaganda”.⁵ En el pasado reciente —en los sexenios previos—, la “propaganda gubernamental” se realizaba mediante la contratación millonaria de espacios en los medios de comunicación para violar los principios de equidad electoral, y con ello, violentar los derechos a la información y la libertad de expresión. Los principios constitucionales sobre propaganda gubernamental, previstos en el párrafo octavo del artículo 134 y 41 constitucionales, repetidos en la legislación electoral y en la legislación sobre revocación de mandato, nacieron en contra de esa propaganda comprada y se olvidaron de establecer parámetros que brindarían certeza sobre lo qué se puede informar por parte de los gobiernos. La preocupación legislativa y jurisprudencial previa a este gobierno era, fundamentalmente, para contener el gasto millonario en la materia, y por eso, no se atendieron con suficiencia los temas sobre lo qué puede o no informar un gobierno durante una campaña electoral o, durante el periodo de veda, en el procedimiento de revocación de mandato.

El marco jurídico que se debe discutir —ello aún está pendiente— debe ser uno que se ocupe de la publicidad gubernamental y su relación con la equidad y la neutralidad en los procesos electorales y en los procedimientos de democracia directa-participativa, pero no únicamente esto; es fundamental que, la contratación de publicidad gubernamental, no sea un instrumento de control del gobierno para acallar voces críticas, y que con ello no se permita a la autoridad electoral, indirecta e indebidamente, limitar las libertades de expresión y el derecho a la información, como muchas veces ha ocurrido en nuestro caso.⁶

⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *Las trampas de la publicidad oficial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019 y Cárdenas Gracia, Jaime, “Análisis crítico de la aplicación de la revocación de mandato en México”, *Revista Crítica Jurídica*, México, nueva época, núm. 4, 2022, pp. 122-172. Ver también: http://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm. En esta misma tesitura ver el clásico de: Bernays, Edward, *Propaganda. Cómo manipular la opinión en democracia*, Buenos Aires, Melusina, Libros del Zorzal, 2016.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011, párrafo 33.

En este gobierno, la “propaganda gubernamental” no se realiza como en el pasado, a través de una millonaria contratación pública en medios electrónicos privados y digitales, muchas veces encubierta y opaca, sino mediante conferencias de prensa matutinas —“Mañaneras”— y a través de los medios electrónicos de comunicación pública, además del uso de las redes sociales. En este sexenio, ha disminuido sensiblemente el presupuesto para propaganda gubernamental contratada.

En México, la relación entre medios, Estado y sociedad nunca ha sido democrática.⁷ Por el contrario, hemos vivido en México una dictadura mediática: los medios impresos, digitales y electrónicos reproducían los puntos de vista de los gobiernos del pasado y de los sectores dominantes-hegemónicos, y no había existido ningún pluralismo de medios, ni en los medios.⁸ En este sexenio, ante la disminución sensible en el gasto de propaganda gubernamental contratada, los medios privados de comunicación; de aliados del gobierno, se han transformado en sus adversarios —tal vez, en sus únicos adversarios reales— y reclaman los principios del pluralismo y del derecho a la información, lo que, en términos generales, antes no practicaban.

Hoy en día, los operadores políticos y mediáticos opuestos al gobierno en turno, han avasallado a sectores sociales mayoritarios; han impuesto las supuestas reglas de la deliberación pública en su beneficio, para que sólo las voces y posiciones dominantes prevalezcan —las de los poderes fácticos que desean regresar a la situación previa a la de este gobierno— y, de manera intencionada, han presentado esa interpretación de la realidad como la realidad misma. Por su parte, los críticos al actual gobierno sostienen que, el que se encuentra en turno, emplea la propaganda a su disposición, y principalmente las conferencias mañaneras, para apuntalar el proyecto de la Cuarta Transformación; lo que, desde luego, es verdad.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en revisión 308/2020 el 8 de septiembre de 2021, declaró inconstitucionales e inconvencionales algunos preceptos de la Ley General de Comunicación Social porque esa legislación no previó un entramado normativo suficientemente preciso, con el fin de tutelar los principios

⁷ Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

⁸ Sobre las posibilidades de una nueva relación medios-gobierno véase: Sosa Plata, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, *SinEmbargo*, 1 de enero de 2019.

del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal en lo concerniente a la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan los órganos de gobierno que ahí mismo se precisan. En el mismo sentido, acerca de la necesaria determinación de los principios sobre publicidad gubernamental contenidos en la Constitución o en las leyes, se ha pronunciado la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los Principios sobre la Regulación de la Publicidad Oficial y la Libertad de Expresión.

Las prohibiciones a la difusión de la publicidad gubernamental no podrían servir para:

- 1) Afectar de modo indirecto la libertad de expresión en una sociedad.
- 2) Reducir los niveles de deliberación pública en la sociedad, del derecho a la información y de la rendición de cuentas.
- 3) Emplear las prohibiciones a la publicidad gubernamental para promover la opacidad en la gestión pública.
- 4) Utilizar esas prohibiciones indeterminadas para tratar discriminatoriamente a segmentos de la población, o
- 5) Darle, a las prohibiciones genéricas de difusión de la propaganda gubernamental un carácter absoluto y tajante, sin ponderación alguna, para menoscabar los derechos humanos de la parte dogmática o los principios de la parte orgánica de una Constitución.

Hasta la fecha, no han delimitado, ni legislativa ni administrativamente con precisión, lo siguiente:

- 1) ¿Qué es y qué no es la propaganda gubernamental prohibida?
- 2) Si toda información gubernamental pública es propaganda gubernamental, aunque no sea contratada en medios privados de comunicación social.
- 3) Los parámetros para auxiliar en la ponderación entre las prohibiciones de difusión de la propaganda gubernamental y los derechos a la libertad de expresión, derecho a la información, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros.
- 4) Los parámetros para armonizar las prohibiciones de difusión de la propaganda gubernamental, con los derechos humanos a la libertad de expresión y el derecho a la información.

- 5) Los parámetros específicos sobre prohibición de la difusión de propaganda gubernamental en un procedimiento de revocación de mandato, y su distinción con las reglas de prohibición de difusión de propaganda gubernamental, en los procesos electorales de democracia representativa.
- 6) La distinción entre propaganda gubernamental contratada y no contratada, difundida en medios públicos y/o en medios privados.
- 7) Los parámetros sobre la difusión de la propaganda gubernamental en conferencias de prensa; particularmente, en el caso mexicano, donde diariamente existen conferencias de prensa por parte del presidente de la República, y no se sabe con precisión qué se debe y qué no se debe difundir en ellas: ¿Cómo deben comprenderse y qué alcance deben tener los derechos y obligaciones del Presidente de la República, relacionados con la libertad de expresión para ejercer su encargo; el derecho a la información, que debe garantizar a los mexicanos sobre los asuntos públicos; la rendición de cuentas, que debe proporcionar para fundar y motivar sus decisiones ante la sociedad; la transparencia, de la que debe estar revestida su función pública; el acceso a la información a los mexicanos sobre los asuntos del gobierno, y otros, que son inherentes al ejercicio de las competencias presidenciales con los principios normativos indeterminados, que prohíben la propaganda gubernamental?
- 8) Los parámetros sobre la prohibición de la propaganda gubernamental y las competencias de los gobernantes. En el caso del presidente de la República, respecto a las competencias que le confiere el artículo 89 constitucional y otras normas constitucionales y legales.
- 9) Los parámetros sobre las actividades públicas de los gobernantes, como las giras, y la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental.
- 10) Los parámetros sobre prohibición de la difusión de propaganda gubernamental respecto a las obras o proyectos fundamentales de un gobierno que toda la sociedad conoce de antemano. ¿Significa la prohibición de difusión de propaganda gubernamental una veda informativa absoluta o una relativa?

Desde mi punto de vista, las omisiones mencionadas son violatorias de derechos humanos y de los principios constitucionales y convencionales

relacionados con la libertad de expresión, los derechos a la información y a la deliberación, la rendición de cuentas, entre otros. Cabe señalar que, esa indeterminación jurídica, y la ausencia de realización de un *test* de proporcionalidad por parte del Consejo General del INE, han propiciado la inhibición de la libertad de expresión de los servidores públicos, y con ello, han afectado el derecho a la información y las obligaciones de transparencia, y a la rendición de cuentas de los gobiernos.⁹

Otro tema polémico del “plan B” estuvo vinculado al carácter permanente o temporal de las instancias distritales del INE. En el “plan A”, se proponía reducir el número de los servidores públicos de carrera en los Consejos Distritales, a uno de los ahora cinco existentes. Desde luego, la propuesta requería más precisión porque, un elemento fundamental para la organización y capacitación electoral, entraña contar con órganos electorales distritales integrados de carácter permanente. No obstante, se trata de un asunto a discusión, y lo importante consiste en determinar si, con el diseño propuesto en el “plan B”, se ponían en riesgo los procesos electorales. En este punto, la intención del “plan B” consistió en reducir el tamaño burocrático del INE. ¿Cuál debe ser la conformación burocrática adecuada en los consejos distritales que garantice los principios de austeridad republicana, pero que, al mismo tiempo, no ponga en riesgo la realización de los comicios? Dada la declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte al “plan B”, esa pregunta no fue contestada, pero no deja de ser pertinente. De acuerdo con el “plan B”, el Consejo General del INE tendría que determinar con responsabilidad, y con base en estudios técnicos y de conformidad con la ley, si las oficinas en los distritos electorales eran permanentes o temporales. La flexibilidad en el diseño institucional no implica por sí misma inconstitucionalidad. La Constitución no ordena diseños rígidos, más allá de lo que ella misma establece.

También fue materia de debate la disminución que, las comisiones permanentes del Consejo General del INE; situación que, a juicio de los opositores del “plan B”, violentaba la certeza jurídica. Aquí, debe decirse que la Constitución no señala un número mínimo o máximo de Comisiones del Consejo General como se hizo en 1996, cuando se previó expre-

⁹ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 431 y ss. Véase también: Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 289 y ss.

samente en el texto constitucional a la Comisión de Fiscalización. En su historia, el Consejo General ha contado con un número variable de comisiones permanentes y temporales. El “plan B” proponía que, exclusivamente, se mantuvieran como permanentes 7 de las 9 hoy existentes, lo que según los redactores del “plan B” no impediría al Consejo General crear, mediante acuerdo, todas las comisiones temporales que se consideren fundamentales para el desempeño de sus funciones. La Constitución confiere las principales facultades del INE a su órgano superior de dirección, que es el Consejo General, y las comisiones son instrumento o brazo del Consejo General; lo que entraña que, a través del Consejo, todas las atribuciones fundamentales son realizables, ya sea por sí mismo, o a través de las comisiones temporales que decida crear, además de las que la ley considera permanentes.

En un tema muy interesante, el “plan B” reconocía el derecho de voto de las personas sujetas a prisión preventiva. Debe decirse que, durante los dos últimos años, ha habido resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que señalan la incompatibilidad del artículo 38 fracción II de nuestra Constitución con el principio de presunción de inocencia contemplado en el artículo 20 constitucional, y con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que, sólo por condena, se puede suspender o restringir a una persona sus derechos políticos.¹⁰ De igual manera, el artículo 38, fracción II, de la Constitución, es incompatible con el artículo 29, párrafo segundo, de nuestra carta magna, según la reforma publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, así como con el artículo 1o. de nuestra ley fundamental.

Estimamos que, el artículo 38, fracción II, de la Constitución, no es admisible dentro del Estado constitucional y democrático de derecho y que, la orientación progresiva en la interpretación, argumentación y aplicación

¹⁰ Véase, por ejemplo, la resolución dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado en donde se exponen los antecedentes histórico-constitucionales del problema; el conflicto de los principios constitucionales contemplados en el artículo 20 y 38 fracción II de la Constitución —la presunción de inocencia vs. la restricción constitucional para ejercer el voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva—; describe el test de proporcionalidad elaborado por el Tribunal Electoral en la materia; añade razonamientos derivados del derecho internacional de los derechos humanos; se argumenta constitucional y convencionalmente; desarrolla los principios de progresividad y de no regresividad; y, se alude a los efectos de la resolución dictada por el Tribunal Electoral en el caso concreto.

de los derechos humanos debe prevalecer, sobre las concepciones restrictivas respecto a ellos.

Igualmente, el “plan B” reconocía el derecho al voto de las personas con discapacidad permanente o en estado de postración. En rechazo a la modificación legal, se dijo que vulneraba los principios de libertad y secrecía del sufragio, porque permitía votar a esas personas en sus domicilios. Consideramos que esa apreciación es incorrecta, porque el “plan B” ordenaba al INE a garantizar que, el ejercicio del derecho al voto de esas personas, se realizara mediante el respeto irrestricto de distintos principios constitucionales, entre ellos, el de libertad y secrecía del sufragio.

En todo caso, nos parece más importante determinar si las personas con discapacidad fueron consultadas previamente, lo que al parecer no ocurrió. Por esa razón, las disposiciones al respecto en el “plan B”, al no haber sido sometidas al punto de vista de las personas con discapacidad, merecían ser estimadas como inconstitucionales e inconvencionales.

El “plan B” reguló progresivamente el voto de los mexicanos en el extranjero. Se consideró que ello podría ser violatorio de derechos humanos, porque se previó para unas cuantas elecciones. Estimamos que, en México, las reformas de los últimos años incrementado las posibilidades de los ciudadanos que votan fuera del territorio nacional. Cuando se introdujo, por primera vez, el voto de los mexicanos en el extranjero, nuestros compatriotas podían votar, exclusivamente, en la elección presidencial. Ahora, la norma legal permite que puedan votar en la elección del presidente, de las senadurías, y de las gubernaturas de las entidades federativas, cuando así lo reconozcan las Constituciones locales.

Los adversarios al “plan B” estimaron que, su regulación en torno al voto en el extranjero, restringía las tres modalidades de sufragio que actualmente existen, lo que afectaba al principio de progresividad. Ese razonamiento nos parece falaz porque sólo toma en cuenta los aspectos cuantitativos, pero no los cualitativos. Que existan ahora tres modalidades para votar en el extranjero no significa que la autoridad esté maximizando las posibilidades del sufragio. Al establecerse en el “plan B” que, los residentes en el extranjero únicamente votarían por internet, se favorecía en gran medida que, los que así lo decidieran, lo hagan en mayor medida que en el presente, entre otros motivos por la accesibilidad del instrumento, además de que se le facilitarán al INE las condiciones de organización y capacitación, para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos en esta modalidad. No exis-

tía, por tanto, una violación al principio de progresividad sino lo contrario, una maximización de los derechos.

En materia de género, una de las cuestiones que se criticó del “plan B”, fue la nueva redacción del artículo 5o. de la Ley General de Partidos Políticos, que establecía que se debía respetar, en todo momento, la autodeterminación y autoorganización de los partidos. Se entendió, incorrectamente, que se podía violentar el principio de paridad consagrado en el artículo 41, fracción I, de la Constitución. Sin embargo, el “plan B”, no indicaba que los principios de autodeterminación y autoorganización estarían por encima —o en contra— del principio de paridad de género. Los procedimientos para la postulación de candidaturas en los partidos deberán respetar el principio de paridad de género; pero con respeto a los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos. Es decir, desde mi punto de vista, los partidos políticos estarían obligados, en todo momento, a cumplir los principios constitucionales y convencionales; pero lo deben hacer desde su autonomía interna. Las autoridades electorales no deben intervenir en la vida interna de los partidos sin justificación constitucional y legal.

En otro cuestionamiento, sin razones suficientes, se criticó el artículo 2o., numeral 3, de la nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que estableció que, el orden jurídico, debería interpretarse de conformidad con la Constitución, violentaba el bloque de constitucionalidad, pues éste se integra también a los tratados en materia de derechos humanos. La objeción carecía de fundamento, dado que el artículo 1o. de la Constitución incorpora expresamente a los tratados dentro de los bloques y parámetros de regularidad constitucional y convencional. De esta suerte, el que se haya omitido en el “plan B” la mención expresa a los tratados no significa, en sí mismo, que las autoridades electorales los dejarían de considerar y aplicar en sus determinaciones, ya que los mismos están previstos expresamente en la Constitución; esa objeción al “plan B” implicaba una falacia de conclusión *inatinate*, que se denomina también *non sequitur*, la que consiste en extraer una conclusión que no se sigue de las premisas, tal como las conclusiones que no se obtienen razonablemente, de las pruebas o de las premisas aportadas y ofrecidas.¹¹

De igual manera, se objetó por los opositores al “plan B” que el artículo 6o., párrafo cuarto, de la Ley General de Medios de Impugnación en Mate-

¹¹ Weston, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 131.

ria Electoral, y los artículos 217 y 218, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, incorporaban limitaciones a la autonomía del Tribunal Electoral para resolver, con plena jurisdicción, en contra de lo establecido en el artículo 99 de la Constitución. El señalamiento no tenía una base sólida, pues el artículo 60. de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral sólo indica que, el Tribunal Electoral, puede resolver la inaplicación de leyes en materia electoral y que esas resoluciones serán para el caso concreto —porque sólo la Corte puede dictar resoluciones con efectos generales al conocer de acciones de inconstitucionalidad—; los artículos 217 y 218 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal aluden a la obligatoriedad para el Tribunal Electoral de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, lo que siempre ha sido así, y a que el Tribunal Electoral se abstuviera de conocer asuntos de los que conozca la Corte en ejercicio de sus competencias constitucionales. Es decir, las modificaciones legales del “plan B” en este punto, preservaban el artículo 99 de la Constitución y resolvían algunas diferencias que han existido entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral en el ejercicio de sus atribuciones.

Una objeción correcta, así lo consideramos, al “plan B”, indicó que el artículo 41, numeral 4, de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral requería ajustes para que las diputaciones y senadurías se validen antes del inicio del mes de agosto de la elección, y no violentar el artículo 65 de la Constitución. Efectivamente, ese precepto de la Ley Suprema, en su primer párrafo, señala que, cuando el presidente de la República inicie su encargo, el Congreso de la Unión debe reunirse a partir del primero de agosto, y el numeral 4, del artículo 41, de la nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral del “plan B” no contempló ese supuesto —el inicio del sexenio en donde el Congreso debe estar instalado el primero de agosto del año de la elección—. En este sentido, el Congreso de la Unión debió hacer de inmediato la modificación correspondiente.

Una reforma polémica del “plan B” determinó un mecanismo de sustitución del secretario ejecutivo en funciones del INE. Se dijo que se violentaba el artículo 41 de la Constitución. Al entrar en vigor el “plan B”, el secretario ejecutivo cesó en sus funciones. Posteriormente un juez federal ordenó que el funcionario permaneciera en el cargo, hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera las acciones de inconstitucionalidad en contra del “plan B”. No obstante, los hechos y las razones

esgrimidas, estimamos que no eran acertadas por lo siguiente: *a)* el artículo 41 de la Constitución no establece, de manera expresa, un mecanismo de sustitución del secretario ejecutivo; *b)* existe contemplado, en el artículo 41 de la Constitución, un mecanismo expreso para el nombramiento, pero no para la sustitución; *c)* la reforma secundaria o “plan B” modifica las facultades de la secretaria ejecutiva; y es por ello que, la persona actualmente en el encargo, cesa en sus funciones y, *d)* el artículo décimo transitorio de la reforma no señalaba que, el nombramiento del nuevo secretario se hiciera en contravención al procedimiento previsto en la Constitución, pues sólo indicaba la temporalidad para que el Consejo General hiciera la aprobación correspondiente del nuevo funcionario denominado secretario ejecutivo que tendría nuevas competencias. En este sentido, resultaba muy aventurado señalar que existía una violación constitucional. Desde luego que los derechos laborales del secretario ejecutivo que estaba en funciones, para efectos de liquidación e indemnización, así como los otros derechos que le correspondan, debían ser salvaguardados.

Un tema muy discutido del “plan B” fueron los límites a los salarios de consejeros y magistrados. Se dijo, por los opositores a la reforma, que se violentaba el artículo 116, fracción III, de la Constitución, porque las remuneraciones no pueden ser disminuidas durante el encargo. Esta aseveración toma en cuenta sólo una parte de la Constitución; pero no su texto íntegro; además de que, en el caso de los consejeros electorales, desde las reformas constitucionales y legales de 2014, ya no es aplicable la asimilación a ministros de la Corte, disposición de carácter previo que estuvo vigente entre 1996 a 2014. En este punto, la objeción al “plan B” no se hacía cargo integral de lo contemplado en el artículo 127 de la ley fundamental —reforma publicada desde 2009—, pues los artículos que protegen los salarios de los jueces, en los artículos 94, y 116, fracción III, de la Constitución, deben ser ponderados en relación con el artículo 127 de nuestra carta magna.

El 24 de agosto de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma y adición a los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución. Es una reforma para señalar los salarios máximos de los servidores públicos y la obligación de presentar desglosadas todas las prestaciones y retribuciones que reciben en los respectivos presupuestos de egresos. La obligación se extiende a todos los poderes y niveles de gobierno y se indica que ningún servidor público podrá tener remuneraciones superiores al presidente de la República. Desgraciadamente en los artículos

transitorios de la reforma se permite, antes de la entrada en vigor del decreto de 2009, que servidores públicos con remuneraciones superiores a las del presidente continúen con ellas. La reforma de 2009 fue un paso para cambios más ambiciosos que estamos viviendo y que establecen condiciones estrictas de austeridad republicana, no sólo respecto a la reducción substancial de las remuneraciones de los servidores públicos, sino en todos los gastos gubernamentales.

Las fracciones II y III del artículo 127 de la Constitución —reformada en 2009— indican que, ningún servidor público, puede recibir una remuneración superior a la del presidente de la República; la fracción III señala que, ningún servidor público, puede recibir una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, salvo en caso de servidores públicos que desempeñen varios empleos públicos, o su remuneración sea consecuencia de las condiciones generales de trabajo derivado un trabajo técnico calificado o especializado, podrán recibir una remuneración adicional a la que no exceda el 50 % fijado para el presidente de la República.

La fracción III del artículo 127 constitucional se ha interpretado, de manera indebida, por los quejosos en los amparos y las instituciones que han promovido acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en contra de la legislación secundaria en materia de remuneraciones, pues en ellos se argumenta ganar el tope de lo que gana el presidente, más un 50 % adicional. El decreto de reforma constitucional, publicado el 24 de agosto de 2009, en sus artículos transitorios primero y tercero, fue muy claro al respecto. El primero transitorio señala que, las disposiciones que contravengan el Decreto de reforma constitucional, quedan sin efecto. El tercero transitorio expresa que, los servidores públicos que estuvieren en funciones antes de la entrada en vigor del Decreto —25 de agosto de 2009— seguirán percibiendo sus remuneraciones, aunque sean superiores a las del presidente de la República; a *contrario sensu*, los que hubiesen sido designados después del 25 de agosto de 2009, deberán ajustarse a la reforma y no ganar más que lo establecido para el presidente de la república.

En la fracción II del artículo 127 constitucional se promueve la austeridad republicana, y es un mecanismo de control sobre todos los servidores públicos de la nación, para evitar la voracidad resultante del patrimonialismo presupuestal, principalmente de los titulares de poderes públicos y órganos constitucionales autónomos.

Los ordenamientos en materia de remuneraciones han sido masivamente impugnados, mediante amparos por los altos servidores públicos, principalmente del Poder Judicial Federal y de los órganos constitucionales autónomos. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 —la decisión se publicó el 19 de julio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*—. En esta sentencia, la Corte determinó que, ciertos preceptos de la Ley Federal de Remuneraciones, que ya había sido reformada, eran inconstitucionales porque el Congreso no estableció criterios objetivos para fijar la remuneración del Presidente de la República y del resto de los servidores públicos que tomaran en cuenta el grado de responsabilidad y el nivel jerárquico.¹² En consecuencia declaró la invalidez de los artículos 6o., párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como el párrafo último, y artículo 7, párrafo primero, fracciones I, incisos a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones, así como los artículos 217 *Bis* y 217 *Ter* del Código Penal, por las ambigüedades e indeterminaciones de los tipos penales.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido profundamente polémica, porque privilegió las altas prestaciones de los ministros, magistrados y jueces federales y de la alta burocracia, en demérito de los principios republicanos de austeridad y del contenido del decreto constitucional, publicado el 24 de agosto de 2009. Los criterios “objetivos” que propuso expresan el elitismo de la alta burocracia mexicana. Entre esos, no existen criterios variables que tengan relación con los niveles de pobreza y desigualdad de amplios sectores de la sociedad mexicana, o con el salario mínimo que reciben millones de mexicanos.

El conflicto entre el presidente López Obrador y la alta burocracia no está cerrado. El 19 de mayo de 2021, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que ha sido impugnada y que se encuentra en estudio por el poder judicial

¹² La Corte, a modo de ejemplo, propuso criterios como los siguientes: funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto; independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico; especialización; riesgo asociado al desempeño de las funciones; costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público; índice inflacionario; costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado; posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y, la integración de un órgano constitucional autónomo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo.

federal. En el espacio político, López Obrador y los que defienden la concepción de la austeridad, seguirán empleando las razones aledañas al republicanismo para atacar, política y electoralmente, una y otra vez a la élite burocrática nacional.

Una objeción adicional al “plan B” se refirió a la creación de un “Sistema Nacional Electoral”; se dijo que ese sistema es inconstitucional y contravenía lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, base V, apartado A de la Constitución. Pensamos que la crítica era desacertada. El “Sistema Nacional Electoral” es un mecanismo de coordinación, organización y funcionamiento entre las diversas instancias de autoridad del Instituto Nacional Electoral, con las autoridades que conforman los institutos electorales locales. La propia Constitución delega en la ley lo concerniente a la organización y funcionamiento de los órganos electorales, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. En ningún momento, la Constitución prohíbe, expresa o implícitamente, la instalación de un “Sistema Nacional Electoral” para efectos de coordinación electoral.

Tal vez, uno de los asuntos más polémicos del “plan B” fue la eliminación de instancias en el INE y en el Tribunal Electoral. Desde luego, si las instancias eliminadas se encuentran contempladas en la Constitución, la modificación es inconstitucional; pero si se redujeran o, derogaran otras instancias previstas en normas secundarias, en principio encontramos que no hay inconstitucionalidad alguna, salvo que la supresión de áreas burocráticas comportara un grave riesgo para la organización de los procesos electorales. La reforma del “plan B” perseguía reducir el burocratismo, principalmente en el INE, lo que ha provocado enormes resistencias internas y externas.

Se mencionó por los objetores al “plan B” que la reestructura del INE afectaría laboralmente a los integrantes del Servicio Profesional Electoral, porque muchos de ellos perderían el empleo. En ello se tiene razón. Sin embargo, una reestructura como la propuesta estaba obligada a garantizar con escrúpulo los derechos laborales y a la seguridad social de los servidores públicos que se vean afectados con las medidas. La reestructura en sí misma no es inconstitucional. Sus consecuencias pueden serlo si no se satisfacen plenamente los derechos de los servidores públicos.

En otro asunto, se argumentó en contra del “plan B” que, la licencia obligatoria de los legisladores que se postulan a la reelección carece de base

constitucional. Desde mi punto de vista, no se tiene razón, pues el fundamento constitucional se encuentra en el artículo 35, fracción II, de la Constitución. La ley fundamental indica en ese precepto que le corresponde a la ley establecer las condiciones y requisitos para tener derecho a ser votado. Además, la reforma es razonable y constitucional porque busca garantizar la equidad entre los candidatos que buscan reelegirse —que éstos no cuenten con mayores recursos— respecto de los candidatos que no provienen del poder legislativo o del poder formal establecido.

En contra del “plan B” se señaló, sobre la noción “votación válida emitida”, que era cuestionable que incluyera a los candidatos independientes y a los partidos que pierden el registro de la deducción de votos. Estimamos que ese cambio del “plan B” es adecuado. El primero, porque los votos efectivamente se emitieron, y el segundo, porque la Constitución no contiene una definición al respecto. Además, y porque seguramente, la finalidad de esta reforma es proteger a los partidos con menor número de votos, para efectos de que mantengan su registro legal y cuenten con más posibilidades de representación en el poder legislativo; situación que, desde mi punto de vista, es loable, porque el sistema electoral mexicano tiende a sobrerrepresentar en sí mismo a los partidos mayoritarios —sistema mixto no equilibrado y cláusula de sobrerrepresentación del 8 %—.

IV. Conclusiones

Los planes “A” y “B” en materia electoral no pueden ser prejuiciados como ocurrencias de última hora. Tal como comenté en la introducción de este breve ensayo, desde antiguo existieron planteamientos alternativos a lo que, por mucho tiempo, dominó y conformó la legislación electoral mexicana. Esas formulaciones fueron sistemáticamente rechazadas —las que provenían del entonces dirigente Andrés Manuel López Obrador y de sus aliados políticos— por los que tuvieron el poder y la influencia política (se atendía al PRD, pero no a López Obrador). Sobre esas propuestas y por parte de los otrora gobernantes, no existió ningún ánimo de inclusión a lo que se consideraba el radicalismo del actual presidente de la República. Si ahora los que fueron desoídos ocupan el poder político, no debe asombrarnos, desde el conocimiento de la historia electoral reciente, que quieran ver materializadas sus preocupaciones de antaño en la ley.

Desde luego que, sobre los Planes “A” y “B”, existen aspectos que deben seguir siendo objeto de reflexiones y de estudio. En particular, rechazo la manera en que se procesó legislativamente el “Plan B” en la Cámara de Diputados, con atropello y olvido de los procedimientos deliberativos en las comisiones legislativas y en el pleno. La reforma se aprobó en la Cámara baja mediante el poco democrático método del mayoriteo, con escasa o nula deliberación parlamentaria, y eso debería tener una consecuencia jurídica de invalidez (como la tuvo). La Suprema Corte hizo un estudio minucioso sobre los procedimientos legislativos y sobre los efectos que éstos tienen cuando no se respetan las reglas del discurso democrático, que tienen fundamento en la Constitución y en los Tratados. A consecuencia de ello, declaró la invalidez constitucional del “Plan B”. En México, las infracciones a las reglas del discurso democrático, la ausencia de transparencia y máxima publicidad en el procedimiento legislativo, en comisiones, órganos de gobierno y en el Pleno, debería ser causa, en todos los casos, de invalidez de las leyes y motivo de responsabilidad jurídica y política para los legisladores.

Un tema muy trascendente del “Plan B” fue la propuesta para que, los consejos distritales, redujeran su tamaño y poderlos considerar, a juicio del Consejo general del INE, instancias no permanentes. Debemos preguntarnos si, con un esquema como el aprobado por el “Plan B”, se pueden organizar —o no— las elecciones de manera exitosa. Desde nuestro punto de vista, se deben aportar elementos más que suficientes para acreditar cuál es la estructura distrital ideal —eficiente, eficaz, respetuosa de la austeridad republicana—. Para mí, esta debería ser una de las cuestiones torales para debatir en el futuro.

Por tanto, no cabe duda que la discusión sobre los planes “A” y “B” exige más ponderación y estudio, aunque éstos no hayan sido aprobados o se encuentren invalidados. Esos planes no son enteramente deleznable: representan una concepción alternativa a la que fue por muchos años la dominante en nuestro país. En cuanto al futuro, no sabremos si habrá un “Plan C”, como el que ha anunciado el presidente de la República. Como todos advertimos, ello dependerá de los resultados electorales de 2024.

V. Bibliografía

- Bernays, Edward, *Propaganda. Cómo manipular la opinión en democracia*, Buenos Aires, Melusina-Libros del Zorzal, 2016.
- Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003.
- Cárdenas Gracia, Jaime, “La reforma electoral: las objeciones del Senador Monreal al Plan B”, *Revista Hechos y Derechos*, núm. 73, enero-febrero de 2023.
- Cárdenas Gracia, Jaime, “Análisis crítico de la aplicación de la revocación de mandato en México”, *Revista Crítica Jurídica*, México, nueva época, núm. 4, 2022, pp. 122-172.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Las trampas de la publicidad oficial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios sobre la Regulación de Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 2011.
- Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa (coords.), *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *Los límites de la libertad de expresión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Sosa Plata, Gabriel, “Radio, televisión y telecomunicaciones en 2019”, *Sin-Embargo*, 1 de enero de 2019.
- Weston, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Barcelona, Ariel, 1998.

