

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL PLAN B

II. EL PROCESO LEGISLATIVO PARA LA APROBACIÓN DEL “PLAN B”

Khemvirg PUENTE¹

I. INTRODUCCIÓN

El estado constitucional democrático tiene como principio básico el respeto al estado de derecho. El cumplimiento de la Constitución y las normas vigentes, así como la separación de poderes, son elementos fundamentales para el respeto de las libertades, los derechos humanos y la preservación de la democracia constitucional.

El proceso de creación o modificación de normas está regido por un entramado legal que se expone de forma detallada en la Constitución y se regula mediante los reglamentos vigentes del congreso y sus cámaras, e incluso por fuentes no formales de la práctica parlamentaria. En un régimen democrático, dicho proceso legislativo debe ser congruente con los principios de respeto a la voluntad popular mediante la justa proporcionalidad en la integración del poder legislativo, apertura de los procesos internos al escrutinio público, la participación de la sociedad y el respeto al principio de máxima publicidad en cada una de las etapas del proceso.

En este texto se describe el proceso legislativo llevado a cabo para la aprobación del proyecto de decreto que reformó diversas disposiciones en leyes secundarias en materia electoral en ambas cámaras del congreso mexicano conocidas como el “plan B”. Se exponen algunas de las debilidades normativas y la ausencia de los mejores estándares de deliberación parlamentaria que se evidenciaron con la aprobación de dichas reformas en dicho procedimiento.

¹ Khemvirg Puente es Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de México. Actualmente es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8885-0880>

II. EL PROCESO LEGISLATIVO EN MÉXICO

Las normas del procedimiento para la creación y reforma a las leyes se han modificado como consecuencia de las transformaciones de la sociedad misma. En México el tránsito a la democracia significó también una reinvencción del marco jurídico del congreso y de las relaciones entre poderes.

Una vez que la pluralidad política se consolidó en la integración de las cámaras del congreso a partir de 1997, también se modificaron procedimientos internos y se avanzó hacia la institucionalización de la actividad parlamentaria, incluido el proceso de reforma y creación de leyes, pero no limitado a éste.

El procedimiento legislativo es una “serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de reformar, adicionar, derogar, abrogar, elaborar, aprobar o expedir una ley o decreto”². De acuerdo con la Constitución y la práctica parlamentaria, dicho procedimiento comprende las etapas de a) iniciativa; b) discusión; c) aprobación o rechazo; d) sanción, promulgación y publicación; e) inicio de vigencia. En el caso de México, las primeras cuatro primeras etapas se encuentran descritas en los artículos 71 y 72 constitucionales y los reglamentos que rigen la vida interna del congreso y sus cámaras³.

Es relevante que en el texto constitucional se prevé no solo la discusión sucesiva en las cámaras sino que se obliga a observar la ley del congreso y sus reglamentos⁴. Algunos de los escenarios que prevé la Constitución, en su artículo 72, una vez que se ha puesto a discusión un proyecto son los siguientes:

1. Que se apruebe sucesivamente en la cámara de origen y la revisora, de esa forma se turna al ejecutivo para su sanción y, en su caso, publicación⁵.

² Garita Alonso, Arturo, *La función legislativa en el Senado de la República*, México, Senado de la República, 2022, p. 458.

³ En el artículo 71 se reconoce el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la república, a diputados y senadores del congreso federal, a las legislaturas de los estados y a ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

⁴ “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones” (artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

⁵ El Ejecutivo cuenta con treinta días para realizar observaciones y, de ser así, devolverlo completa o parcialmente a la cámara de origen. En cuyo caso deberá ser aprobado por dos terceras partes en ambas cámaras para superar el veto presidencial.

2. Si el proyecto se desecha en parte o es modificado por la cámara revisora, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o modificado. En caso de aprobación, se turna al ejecutivo. Si las modificaciones no son aprobadas en la cámara de origen, vuelven a la revisora y en caso de insistir en el rechazo, el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones.⁶

Algunas de las condiciones de la institucionalización de las legislaturas democráticas es que cuenten con autonomía política y técnica, cuerpos de apoyo profesionalizados, pero también que la opinión de sus comisiones legislativas sea necesaria para la aprobación de cualquier proyecto de ley, y que el procedimiento de creación o reforma de disposiciones legales tenga un criterio de universalidad, es decir, que los trámites no sean discrecionales ni que dependan de coyuntura, de la voluntad de sus líderes o de la correlación de fuerzas en su interior.

El proceso legislativo⁷ incluye una serie de procedimientos específicos para la aprobación de proyectos: es el mecanismo que permite que la voluntad popular se traduzca en leyes que serán obligatorias en una sociedad determinada. Por tanto, la calidad del proceso de aprobación de dichas normas debe cumplir los más estrictos estándares de un régimen democrático. Como se ha mencionado antes: pluralidad en su análisis y deliberación, apertura y participación del público, y cumplimiento de las reglas y prácticas usuales de los procedimientos internos.

Un buen procedimiento legislativo debe permitir que todas las personas integrantes del poder legislativo y la sociedad misma tengan la oportunidad de conocer el proyecto, suficiente tiempo para su análisis, recibir retroalimentación del público y de personas interesadas o expertas, participar en las distintas etapas de la discusión y que la voz y el voto de los legisladores sean respetados. Cuando el procedimiento no cumple con estos mínimos estándares el pacto fundamental del modelo de representación política se quiebra.

⁶ Las cámaras podrían acordar que se expida la ley solo con los artículos aprobados.

⁷ Hay quienes prefieren el término “procedimiento” para referirse a este proceso, adoptando el modelo de la escuela italiana del derecho parlamentario y el enfoque del derecho administrativo. Ver García Martínez, Ma. Asunción (1987) *El procedimiento legislativo*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

La propia Sala Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha resuelto en diversas acciones de inconstitucionalidad⁸ que la base del principio democrático debe cumplirse con ciertos estándares, y que las violaciones al procedimiento de creación de leyes es trascendente cuando incide en la calidad de la decisión si no se satisfacen parámetros como el siguiente:

- a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. Esto otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
- b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas
- c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.⁹

En síntesis, el procedimiento legislativo no incluye únicamente una serie de pasos que se cumplen previo a la sanción de la creación o modificación de leyes, sino que éste debe ser ejecutado bajo principios democráticos que incluyen el respeto a la voluntad popular en voz de las mayorías y minorías, la máxima publicidad de los contenidos del asunto a debate y la apertura y amplia participación

⁸ AI 52/2006, 107/2008, 126/2008, 9/2005, 129/2005, 42/2009, por mencionar algunas.

⁹ Una tesis jurisprudencial 37/2009 a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 mediante la cual se concluye que la dispensa de trámites en el proceso legislativo no se convalida por la votación de la mayoría o unanimidad de los integrantes de la legislatura. “La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo” No. Registro: 167,520 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIX, abril de 2009 Tesis: P./J. 37/2009 Página: 1110. En dicho caso, la Corte determinó que el poder legislativo no cumplió con el principio democrático y, por tanto, se declaró la inconstitucionalidad de la ley.

de actores en el proceso. De lo contrario, se atenta contra los principios que dan sentido a la representación parlamentaria.

III. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL “PLAN B”

Se conoce como “Plan B” al conjunto de reformas a diversas leyes secundarias para modificar el sistema electoral impulsado por el presidente de la república mediante dos iniciativas que tuvieron un trámite legislativo expedito que impidió la deliberación, el análisis y la publicidad necesarias en un régimen democrático. Aquí se describe en términos generales cómo se dio trámite legislativo a dichas iniciativas.

I. Iniciativa

Una vez que fracasó la propuesta de reforma constitucional propuesta por el presidente de la república para modificar el sistema electoral mexicano por no alcanzar las dos terceras partes de la cámara de origen, el presidente anunció que presentaría un paquete de reformas secundarias cuya aprobación no requiere de los votos de la oposición debido a que su partido y su coalición de apoyo legislativo cuenta con mayoría absoluta en ambas cámaras.

El 6 de diciembre se publicó en la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados las iniciativas con proyectos de decretos por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (el primer proyecto) y otra que modifica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (segundo proyecto). Una vez recibida la primera, el presidente de la mesa directiva turnó a las comisiones unidad de Gobernación y Población, y Transparencia y Anticorrupción, para su dictamen; mientras que el segundo

proyecto se turnó a las comisiones de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población y de Justicia, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública¹⁰.

En virtud de que la coalición legislativa buscaba aprobar dichas iniciativas antes de la conclusión del período de sesiones, ese mismo día se presentó la misma iniciativa, casi con las mismas palabras, pero firmada ahora por diputadas y diputados de MORENA. Esto se hizo con la finalidad de que, al presentarla, se solicitara la dispensa de trámites, entre ellos que no se turnara a comisiones. Esto puede suceder en iniciativas de diputadas y diputados, ya que las iniciativas del ejecutivo, legislaturas locales o de grupos parlamentarios deben turnarse “desde luego” a comisiones. De igual forma, MORENA presentó como propia la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, aunque con algunos ajustes menores. En su presentación, la diputada Graciela Sánchez Ortiz de MORENA argumentó a favor de las mismas y realizó un suscinto resumen de las mismas. En su intervención, concluyó:

Se trata de diversas iniciativas de vanguardia de nuestro presidente de la República, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, que hacemos nuestra, porque está a la altura de las circunstancias con austeridad republicana, con asidero constitucional y por que es viable y posible para México.

Le pido respetuosamente que, con fundamento en el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas dos iniciativas con proyecto de decreto se les dé trámite de urgente resolución. Como ven ustedes, el INE sí se toca (Diario de los Debates, Cámara de Diputados, Año II, primer período, 6 diciembre de 2022, p. 41).

¹⁰ Dichas iniciativas no fueron dictaminadas y quedarán en el expediente como “congeladas” ya que el asunto ya fue resuelto en la cámara mediante la aprobación de otras iniciativas en sus mismos términos.

II. Discusión

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados concedió la solicitud de votar para dispensar de trámites y someter de inmediato a discusión y votación ambos proyectos. Los diputados Humberto Aguilar (PAN), Salomón Chertorivski (MC), Miguel Ángel Torres Rosales (PRD), Jaime Bueno Zertuche (PRI) presentaron mociones suspensivas del trámite de urgente y obvia resolución para que las iniciativas fueran turnadas a comisiones para un estudio y análisis exhaustivo. Todas las mociones fueron rechazadas en votación económica y se inició el debate de las mismas en el pleno sin contar con un dictamen de comisiones.

A pesar de contar con una comisión *ad hoc* para dictaminar el proyecto de reforma electoral, ésta no fue requerida para dictaminar el proyecto. El 23 de septiembre de 2021, mediante una reforma a la ley del Congreso que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de ese mismo año, los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados habían acordado la creación de una comisión ordinaria (con capacidad de dictaminar proyectos) que se denominaría “Comisión de Reforma Política-Electoral” y que estaría presidida por una persona legisladora del partido en el gobierno¹¹. Su objetivo era justamente conocer el proyecto de reforma electoral e iniciar los trabajos para la deliberación y análisis.

Como se observa en el cuadro 1, el mismo día en que inició el trámite legislativo fue aprobado en la cámara de origen sin dictamen y turnado a la colegisladora. Según los registros oficiales, una semana más tarde fue recibida formalmente en la Cámara de Senadores como revisora. Sin embargo, ambas minutas fueron realmente recibidas el 7 de diciembre y un día después fueron turnadas de inmediato a comisiones para la elaboración del dictamen correspondiente. Ahí sí hubo dictamen, aunque no deliberación, ni escrutinio público ni análisis abierto sobre sus contenidos.

¹¹ En el proyecto de reforma, los coordinadores de los grupos parlamentarios coinciden en que “El constante cambio en el número de comisiones de la Cámara de Diputados, a lo largo de las últimas legislaturas, ha obedecido al momento político de cada una de ellas, a las necesidades propias para el desarrollo de las facultades constitucionales de la Cámara, así como a los acuerdos alcanzados por los grupos parlamentarios para eficientar los trabajos del Poder Legislativo”.

CUADRO 1. TRÁMITES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS (PLAN B)¹²

No.	<i>Estatus</i>	<i>Fecha</i>
1	Presentado en origen	06/12/2022
2	Sin turno a comisión(es) - aprobado en origen	06/12/2022
3	Turnado a revisora	06/12/2022
4	Minuta recibida en revisora	13/12/2022
5	Pendiente en comisión(es) de revisora	13/12/2022
6	Aprobado en comisión(es) revisora	12/12/2022
7	Dictamen presentado en pleno de revisora	13/12/2022
8	De primera lectura en revisora	13/12/2022
9	Dictamen a discusión en revisora	14/12/2022
10	Aprobado con modificaciones en revisora	14/12/2022
11	Devuelto a origen	14/12/2022
12	Minuta recibida en origen	15/12/2022
13	Sin turno a comisión(es) - modificaciones aprobadas	15/12/2022
14	Turnado al ejecutivo	15/12/2022
15	Publicado en D.O.F.	27/12/2022

Los documentos que suman más de 250 páginas fueron publicitados en el portal oficial del Senado de la República, mientras las comisiones elaboraban el

¹² Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Enlace: sil.gobernacion.gob.mx

dictamen. No obstante, no hubo ningún tipo de proceso de consulta ni mucho menos sesiones de análisis de las minutas¹³.

El dictamen fue listado en el orden del día de la sesión del pleno del Senado del 14 de diciembre de 2022. Al inicio de dicha sesión, la senadora Beatriz Paredes (PRI) solicitó el uso de la palabra para leer un documento donde enlistó una serie de irregularidades en el atropellado proceso de aprobación de dichas iniciativas y propuso se retirara del orden del día la discusión del dictamen. En ese documento leído por Paredes, suscrito también por Miguel Ángel Osorio Chong (PRI) y al que se sumaron Dante Delgado (MC), Germán Martínez (Grupo Plural), Miguel Ángel Mancera (PRD), Julen Rementería (PAN) e incluso el propio coordinador de la mayoría Ricardo Monreal (MORENA), se presentó una relatoría donde, en síntesis, se afirma que las iniciativas no fueron publicadas en sus términos en la gaceta de la Cámara de Diputados y que éstas sufrieron modificaciones sin que se haya dado cuenta al pleno:

Puedo asegurar que, al momento de aprobarse la dispensa de trámites para autorizar la discusión sin dictamen de la iniciativa del grupo parlamentario del Partido Morena, lo que aparecía en el sitio de internet de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara era la iniciativa que había sido publicada horas antes.

Es altamente probable que, al tomarse la votación en lo general y de los artículos no impugnados en la Gaceta Parlamentaria 6169-C, seguía apareciendo la iniciativa del Partido Morena sin los cambios a los que de manera genérica había hecho referencia la Diputada Sánchez Ortiz al iniciar su presentación.

Lo que ocurrió en algún momento de la sesión fue la sustitución de la Gaceta Parlamentaria 6169-C, con el fin de publicar la segunda versión de la iniciativa del Partido Morena, con los cambios que la Diputada Sánchez Ortiz refirió de manera genérica, pero esto no estaba realizado en el momento en que se dio la votación.

De los hechos antes señalados, y a partir de los datos que pudimos obtener, tengo la conclusión de que los cambios introducidos en la iniciativa del Partido Morena

¹³ Cámara de Diputados, Minuta Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se Expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-13-1/assets/documentos/Minuta_Ley_Gral_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales.pdf

entre las 22:00 y las 23:00 horas no fueron informados al Pleno de la Cámara de Diputados, textualmente, 'por lo que no pueden ser considerados como aprobados por el Pleno; en todo caso, es un vicio muy grave de origen y, si se pretende que se voten por esta alta representación, estaremos incurriendo en una ilegalidad, como incurrió la Cámara de Diputados'.

Lo que el Pleno tenía a la vista cuando dispensó el trámite, y muy probablemente cuando se tomó la votación en lo general, era la iniciativa que aparecía en la Gaceta Parlamentaria original.

Esto se traduce de una grave violación al procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados, que, como ya lo dije, vicia de origen la minuta turnada a este Senado de la República.¹⁴

Ante la solicitud de las y los legisladores de oposición, el presidente del Senado y senador de MORENA, Alejandro Armenta respondió al pleno que

Si la Cámara de Diputados incurrió en irregularidades en la tramitación de algunos de los proyectos legislativos de la reforma electoral en su fase de origen, esas irregularidades deberán impugnarse a través de los medios de control que debe llevarse ante la autoridad jurisdiccional, y dichos medios de control legal o constitucional deben de ser invocados y tramitados por quienes tengan el interés jurídico para ello ¹⁵

De tal forma que el presidente del Senado no obsequió la solicitud de frenar el trámite legislativo y la única posibilidad que ofreció fue que los senadores inconformes con el procedimiento legislativo presentaran mociones suspensivas ante el pleno.

Posteriormente, el presidente en turno del Senado Eruviel Ávila (PRI) informó que no se observaría estrictamente lo establecido en el Reglamento del Senado, sino que

Para el trámite de estos proyectos, la Mesa Directiva acordó un formato especial en cuanto a la presentación y la fijación de posiciones por los grupos parlamentarias. Esas dos etapas serán de manera conjunta para ambos dictámenes; es decir, para

¹⁴ Diario de los Debates, Cámara de Senadores, LXV Legislatura, Año II, primer período, 14 de diciembre de 2022, sesión número 39.

¹⁵ *Idem*

la presentación habrá una intervención, de manera conjunta, de los dos dictámenes por las comisiones, hasta por cinco minutos cada una.¹⁶

Y posteriormente se debatiría por separado ambos dictámenes de ambos proyectos y se votarían en lo general y particular por separado. Como se observa en los cuadros 1 y 2, ambos proyectos fueron aprobados con modificaciones en la cámara revisora y devueltos a la cámara de origen en la misma fecha.

CUADRO 2. TRÁMITES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (PLAN B)¹⁷

No.	<i>Estatus</i>	<i>Fecha</i>
1	Presentado en origen	06/12/2022
2	Sin turno a comisión(es) - aprobado en origen	06/12/2022
3	Turnado a revisora	06/12/2022
4	Minuta recibida en revisora	13/12/2022
5	Pendiente en comisión(es) de revisora	13/12/2022
6	Aprobado en comisión(es) revisora	12/12/2022
7	Dictamen presentado en pleno de revisora	13/12/2022
8	De primera lectura en revisora	13/12/2022
9	Dictamen a discusión en revisora	14/12/2022
10	Aprobado con modificaciones en revisora	14/12/2022
11	Devuelto a origen	14/12/2022
12	Minuta recibida en origen	15/12/2022

¹⁶ *Idem*

¹⁷ Fuente: Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Enlace: sil.gobernacion.gob.mx [Consulta: jueves 16 de febrero de 2023].

13	Sin turno a comisión(es) - modificaciones desechadas	15/12/2022
14	Devuelto a revisora	15/12/2022
15	Minuta recibida en revisora	01/02/2023
16	Pendiente en comisión(es) de revisora	01/02/2023

III. Aprobación o resolución

Como se observó en el cuadro 2, la primera y segunda lecturas se dispensaron en ambos dictámenes y se inició la discusión. Se presentaron seis votos particulares en el dictamen de ley general de comunicación social y de la ley general de responsabilidades administrativas (Claudia Ruiz Massieu, Damian Zepeda, Indira Rosales, Miguel Ángel Mancera, Noé Castañón y Claudia Anaya, todos de oposición), mientras que se registraron nueve votos particulares en la discusión del dictamen con proyecto de reforma del segundo bloque del plan B (Claudia Ruiz Massieu, Damián Zepeda, Indira Rosales, Miguel Ángel Mancera, Noé Castañón, Josefina Vázquez Mota, José Alfredo Botello, Claudia Anaya y Ricardo Monreal Ávila, tanto de la oposición como de la coalición legislativa del gobierno). Asimismo, en el primer paquete se presentó una moción suspensiva a nombre de senadores del PAN que no fue admitida a discusión. 22 senadores presentaron reservas al dictamen y con 66 votos a favor y 50 en contra se aprobó en lo general este primer dictamen (ley de comunicación social y de responsabilidades administrativas), mientras que en el segundo dictamen se presentaron tres mociones suspensivas que fueron rechazadas, y cincuenta y ocho senadores presentaron reservas al dictamen, al final del debate se aprobó el dictamen con 69 votos a favor y 53 en contra.

El proceso legislativo en el ámbito del Congreso concluyó el mismo 15 de diciembre cuando el primer paquete de reformas fue aprobado en la cámara de origen con las modificaciones realizadas el día previo por el Senado. Ese primer proyecto fue enviado al ejecutivo que lo publicó el 27 de diciembre en el Diario Oficial

de la Federación¹⁸. Sin embargo, como se observa en el cuadro 2, el trámite del segundo proyecto no aceptó las modificaciones¹⁹ y devolvió la minuta al Senado, que al haber cerrado su período ordinario de sesiones, estuvo impedido de aprobar nuevamente el proyecto, aunque se espera sea aprobado sin modificaciones en las primeras semanas del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año legislativo.

IV. CONCLUSIONES

Como se ha afirmado antes, el estado constitucional democrático tiene como principio básico el respeto al cumplimiento de estándares básicos de deliberación de las transformaciones normativas, principalmente las que se refieren a las reglas de acceso y ejercicio del poder. Cuando el proceso legislativo no cumple con alguno de los tres principios básicos, como el respeto a la voz y voto de los representantes electos del pueblo sin importar que pertenezcan a un partido mayoritario o minoritario, se fractura el propio modelo de representación democrática. Adicionalmente, en el caso de la aprobación del “plan B” se omitieron dos elementos fundamentales del proceso democrático: primero, la apertura al escrutinio y participación del público e incluso de las propias personas legisladoras para que éstas contaran con más y mejores elementos para discutir el contenido de los proyectos, ya que la premura con que se legisló fue el principal obstáculo para que se diera el trámite debido y el trabajo al que deben estar orientadas las comisiones legislativas; y segundo, la opacidad del proceso ya que, como se evidenció, si bien

¹⁸ El Instituto Nacional Electoral y los partidos de oposición ya presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de las modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas por considerar que los cambios afectan negativamente la autonomía de la autoridad electoral y favorecen que los servidores públicos y funcionarios en general empleen recursos públicos para promover su imagen, lo cual está prohibido por la Constitución. Según el periódico El Universal, al 19 de febrero de 2023 ya se acumulaban 78 recursos legales (47 acciones de inconstitucionalidad y 31 controversias constitucionales) en contra de ese primer decreto. Ver <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/llegan-79-recursos-contra-plan-b-scnj> [Acceso: 19 de febrero de 2023].

¹⁹ Se trata de una consecuencia de las modificaciones que generaron, principalmente la creación de la “cláusula de vida eterna” como se conoce la redacción del artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales mediante la cual se distribuyen los votos entre los partidos que participen en una alianza electoral con una candidatura común. Con ella, los partidos con menor presencia electoral podrían subsistir indefinidamente.

los proyectos originales se publicaron en la gaceta parlamentaria de las cámaras, las iniciativas sufrieron modificaciones en el transcurso del debate y, al haberle dispensado todos los trámites de lectura, se omitió tener versiones actualizadas de los proyectos.

Dichas faltas sí constituyen una violación al proceso democrático e impactan la legitimidad que deben tener las reglas electorales. A pesar de que las reformas hayan sido aprobadas por una mayoría legitimada para ello, la prisa y superficialidad que caracterizaron el proceso legislativo de aprobación del “plan B” contribuyen directamente al debilitamiento de las instituciones democráticas, del poder legislativo y de la legitimidad parlamentaria.