

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023
PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
ASUNTO: PRESENTACIÓN DE AMICUS CURIAE**

Ciudad de México, a 11 de abril de 2023.

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
PRESENTE**

Con fundamento en los artículos, 1° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 23.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 2° y 6° de la Carta Democrática Interamericana, así como en el acuerdo sexto del Acuerdo General 2/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes suscribimos, en representación de la Confederación Patronal de la República Mexicana, el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A.C. y la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A.C.; de la manera más respetuosa, comparecemos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como máxima autoridad jurisdiccional y constitucional, con la finalidad de ofrecer una opinión técnica y jurídica sobre la afectación que se provoca, así como la inconstitucionalidad e inconveniencia de la reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 02 de marzo de 2023, mediante el 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. Lo cual hacemos en calidad de:

A M I C U S C U R I A E

A efecto de proporcionar la información necesaria para poder recibir notificaciones respecto del presente escrito, señalamos como domicilio el ubicado en [REDACTED]

Una vez señalado lo anterior hacemos constar lo siguiente:

1. INTERÉS DE LOS PROMOVENTES.

La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), es una Confederación Sindical Patronal integrada, tanto por Sindicatos Patronales como por empresarios, patrones o empleadores individualmente considerados y por Coaliciones formadas por Agrupaciones y Asociaciones de Patrones o Empresarios, teniendo por misión, según sus propios estatutos, contribuir al establecimiento de condiciones para la prosperidad de todos los mexicanos que propicien una creciente equidad y cohesión social y que las empresas se desarrollen, multipliquen y cumplan con su función creadora de empleo y de riqueza, con responsabilidad social.

En particular, en el artículo 2° de sus estatutos, establece que la Confederación procurará el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de todos sus afiliados a través del cumplimiento de los siguientes fines:

- I. *Promover la justicia y la mayor armonía en las relaciones sociales, especialmente en las obrero-patronales, tanto en el ámbito interno de cada empresa como a nivel nacional entre ambos sectores;*
- II. ...
- III. *Promover los principios universales de la democracia liberal, el régimen republicano y federal, pugnando por la división de poderes, así como por el fortalecimiento del federalismo, realizando las acciones pertinentes para ello;*
- IV. ...
- V. ...
- VI. *Representar y defender los intereses generales y comunes del empresariado;*
- VII. ...
- VIII. ...
- IX. *Promover y defender la plena vigencia del Estado de Derecho, y la cabal observancia de la ley por autoridades de todos los órdenes de gobierno, así como por las entidades privadas, empresas y ciudadanos;*
- X. ...
- XI. *Promover y participar en los ejercicios de democracia participativa tales como iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta popular y revocación de mandato acorde a las mejores prácticas internacionales para generar certeza y fortalecer la democracia*

Asimismo, el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México (INCAM), tiene una bicentennial tradición de ser una casa abierta al estudio del Derecho y preocupada por la excelencia de la profesión. Sus ideales, se encuentran consagrados en un Código de Ética Profesional y sus estatutos. Desde su fundación en 1760, el INCAM se ha caracterizado por su fuerte compromiso con la defensa de los derechos de la sociedad mexicana y ha fungido como un órgano de permanente consulta, análisis y asesoramiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial mediante la emisión de pronunciamientos particulares sobre acontecimientos jurídicos relevantes para la sociedad y comunidad jurídica en general.

Por otra parte, la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A.C. (ANADE), es una organización sin fines de lucro que agrupa a abogados comprometidos con el Estado de Derecho y con la promoción del respeto de las instituciones que dan sustento a la democracia del país. Conforme al numeral 10 del artículo 4 de sus Estatutos, puede acudir ante esta SCJN para efectos de exponer su punto de vista con relación a los asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional.

Sin duda, es tarea esencial de los colegios de abogados el velar que los actos gubernamentales y legislativos se lleven a cabo con estricto apego al orden constitucional y que, además, se respeten los derechos humanos de todos los gobernados, tal y como lo establece el artículo 50 de la Ley Reglamentaria del artículo 5 Constitucional, Relativo al Ejercicio de Profesiones de la Ciudad de México.

Por ello, quienes suscriben el presente AMICUS CURIAE, tienen una labor y compromiso, conforme a su naturaleza, de defender, concientizar y promover los derechos la sociedad mexicana. Además, se considera que el caso que se analiza representa una indiscutible oportunidad para reivindicar los derechos políticos humanos en México y sentar las bases para que las instituciones del país funcionen de forma idónea y de conformidad a lo establecido en la CPEUM, los tratados internacionales de los que México es parte y las demás leyes aplicables.

2. PROCEDENCIA DEL AMICUS CURIAE.

La figura del amicus curiae, es una institución jurídica por la cual, terceros que no son parte del conflicto, esto es, no tienen legitimación procesal en el juicio; pueden promover de forma voluntaria, ya sea de manera autónoma o colectiva, una opinión técnica respecto a un caso que involucre aspectos de trascendencia internacional o nacional, que conlleven una importancia social y/o aporten elementos jurídicamente destacables; esto con la finalidad de que el juzgador pueda tomarlos a consideración al momento de dictar una resolución.

Sirve de sustento lo señalado en la Tesis del Décimo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión R.A. 37/2017, conforme a lo siguiente:

“AMICUS CURIAE. SUSTENTO NORMATIVO DEL ANÁLISIS Y CONSIDERACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES RELATIVAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. La figura del amicus curiae o amigos de la corte o del tribunal, por su traducción del latín, constituye una institución jurídica utilizada, principalmente, en el ámbito del derecho internacional, mediante la cual se abre la posibilidad a terceros, que no tienen legitimación procesal en un litigio, de promover voluntariamente una opinión técnica del caso o de aportar elementos jurídicamente trascendentes al juzgador para el momento de dictar una resolución involucrada con aspectos de trascendencia social. Así, aunque dicha institución no está expresamente regulada en el sistema jurídico mexicano, el análisis y la consideración de las manifestaciones relativas por los órganos jurisdiccionales se sustenta en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el Acuerdo General Número 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se establecen los lineamientos para la celebración de audiencias relacionadas con asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional. DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 37/2017. Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. 22 de marzo de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Ángel García Cotonierto”¹

En tal sentido, se reconoce que la presentación de un escrito amicus curiae, aporta al juzgador argumentos técnicos y opiniones, que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante el mismo.

Quienes presentamos el presente escrito coincidimos en los argumentos vertidos por el actor en el medio de control constitucional ya citado (Controversia Constitucional 261/2023), por lo que nuestro aporte será en torno a proveer elementos para que este Alto Tribunal, pueda emitir una resolución definitiva, mediante la cual se estime como inconstitucional la reforma aprobada y publicada, mediante el 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.

¹ Décima Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 54, mayo de 2018, Tomo III; Tesis: I.10o.A.8 K (10a.); página: 2412.

3. ANTECEDENTES DE LA RECIENTE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, MEDIANTE EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

El 28 de abril de 2022, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma constitucional, proponiendo la modificación -de manera integral- del actual sistema electoral del país tanto a nivel federal como estatal. Aspectos fundamentales de la iniciativa y del proceso legislativo que siguió el proyecto de decreto en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se relacionan en el punto 4.2 del presente.

Cabe destacar que, después de más de siete meses de haber sido presentada la iniciativa y habiéndose seguido el proceso constitucional para su discusión y dictaminación, la minuta fue discutida en sesión ordinaria de fecha 6 de diciembre de 2022 en la Cámara de Diputados, misma que al no alcanzar la mayoría calificada que requiere una reforma constitucional, **se desechó** -con 269 votos a favor, 1 abstención y 225 en contra-.

Derivado de su desechamiento, el Ejecutivo Federal presentó un nuevo paquete de reformas en materia electoral, conocidas como “Plan B” de la reforma electoral, dividido en dos paquetes legislativos, toda vez que, por una parte se pretendió reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y por la otra, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y la expedición de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, con sesiones “fast track”, llenas de vicios en el proceso legislativo y con **violaciones graves** a la CPEUM, el Congreso de la Unión aprobó el 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, publicado el 02 de marzo de 2023 en el D.O.F.

4. CUESTIÓN PREVIA

4.1 IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA DERIVADO DE LA RECIENTE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL PUBLICADA EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, MEDIANTE EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

El presente escrito de *amicus curiae* buscar brindar una opinión jurídica que complementa de forma pertinente y oportuna, los distintos argumentos que se han esgrimido en los medios de control constitucional, con relación a las posibles violaciones al orden constitucional generadas por la promulgación y entrada en vigor del Decreto que ha sido controvertido jurisdiccionalmente.

Es importante señalar que, para la ciudadanía reviste de vital importancia que este máximo Tribunal Constitucional, dote de certeza y seguridad jurídica, con la única finalidad de que los derechos políticos ejercidos durante los procesos electorales, particularmente en la jornada electoral, deriven en resultados que reflejen de forma transparente, la voluntad ciudadana vertida a través del voto público.

Para que los resultados electorales sean válidos, deben reflejar como se señaló, de forma clara y objetiva la voluntad del electorado, mismo que debe estar exento de presiones, restricciones o acciones que hayan sesgado su decisión.

Para lograr lo anterior, se debe contar con órganos electorales que garanticen los principios rectores en materia electoral, dispuestos en la CPEUM, en el artículo 41, Base V, primer párrafo y 116, fracción IV inciso b): certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Cuando el órgano constitucional autónomo, encargado de materializar dichos principios, en este caso el INE, se ve sustancialmente afectado en sus facultades y atribuciones competenciales, es muy probable que la organización y funcionamiento adecuado del proceso electoral se vea notoriamente y sensiblemente afectado, lo que puede conllevar que los resultados electorales, es decir, la voluntad ciudadana, se vea vulnerada, y en consecuencia la elección carecería de autenticidad.

Es por ello que, la reforma electoral controvertida, disminuye de manera sustancial la posibilidad de que la ciudadanía tenga la certeza de que el principio de equidad en la contienda sea verdaderamente respetado, así como los derechos políticos de la ciudadanía, al momento de expresar su voluntad en la urnas.

No contar con la certeza y seguridad de que los resultados electorales sean una clara expresión de la voluntad ciudadana, propiciará una inestabilidad, no sólo en lo político y jurídico, sino en el ámbito social y económico.

Lo anterior se puede resumir en que si un sistema electoral no garantiza de forma adecuada la vigencia efectiva de los derechos políticos, en un sentido estricto, no puede asumirse como un sistema democrático, ni mucho menos que esté supeditado a un verdadero Estado Constitucional de Derecho.

Vivir en un sistema electoral democrático, implica que los derechos políticos y las libertades ciudadanas sean respetadas a plenitud. De lo contrario, no existirán estímulos políticos, sociales y económicos que favorezcan a un desarrollo integral efectivo del país.

El respeto al voto público, implica necesariamente la posibilidad de que exista gobernabilidad, estabilidad social y económica, y en consecuencia, la prevalencia de la paz pública.

Por ello, es que resulta de suma importancia, contribuir a esta máximo Tribunal, desde nuestra perspectiva y aporte ciudadano, con elementos jurídicos que puedan abonar en sus valoraciones y consideraciones, para que a la postre, en la resolución que se emita, se haga valer la supremacía constitucional y en consecuencia, la protección integral de los derechos humanos de todas y todos los mexicanos.

4.2 ADUCIDO FRAUDE A LA CPEUM, TRANSGREDIENDO LOS ARTÍCULOS 1º Y 135 CONSTITUCIONALES.

Como ya se refirió en el punto 3 del presente, el 28 de abril de 2022, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una reforma constitucional proponiendo la modificación -de manera integral- del actual sistema electoral del país tanto a nivel federal como estatal. Destacando -entre otras- las siguientes propuestas:

- 1.- Eliminar el financiamiento público de los partidos políticos respecto de sus actividades ordinarias:** Se proponía eliminar el financiamiento público a los

partidos políticos respecto de sus actividades ordinarias para que éstos cubrieran dichos gastos mediante el financiamiento de sus simpatizantes, manteniendo el financiamiento público de los partidos solamente para el gasto de campañas durante contienda electoral.

2.- Acceso de los partidos políticos a radio y televisión con fines electorales:

Se proponía un modelo de comunicación política que se centrara en el acceso de partidos políticos y candidatos a radio y televisión mediante los tiempos oficiales del Estado. El objetivo era procurar la difusión efectiva de mensajes propositivos de los partidos políticos para lo cual se pautarán mensajes con una duración no menor a un minuto.

Desde el inicio del proceso y hasta la celebración de la jornada electoral, se destinarían 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión a los partidos políticos, candidaturas independientes y al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas -INEC-, asignándoles 90% del tiempo a los primeros dos -partidos políticos y candidaturas independientes- y el 10% restante al INEC. El tiempo asignado se distribuiría asignando el 30% entre los partidos políticos de manera equitativa y el 70% en función del desempeño en la elección para diputados federales. Los partidos políticos de nuevo registro participarán solamente en la distribución del 30% de forma igualitaria.

3.- Unificación de las Autoridades Electorales -administrativa y jurisdiccional- y extinción de los Organismos Públicos Locales y Tribunales Electorales de las Entidades Federativas: Se proponía suprimir al INE y crear en su lugar al INEC como única autoridad administrativa/electoral independiente, además de eliminar los distritos electorales y la estructural electoral distrital. Con ello, el INEC sería la única autoridad administrativa electoral del país, absorbiendo incluso las funciones de los organismos públicos locales, y encargándose de organizar todos los procesos electorales en el País -a nivel nacional, estatal y municipal-.

Además, se proponía también el fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ("TEPJF"), absorbiendo la facultad de conocer y resolver las controversias electorales locales del país, desapareciendo así a los Tribunales Electorales de las Entidades Federativas.

4.- Conformación del INEC y de la Sala Superior del TEPJF: Se proponía un esquema nuevo en la integración del INEC y del TEPJF que involucrara a los 3 poderes de la Unión en la determinación de las personas titulares de dichos órganos. Para ello, la iniciativa establecía el voto popular como mecanismo para decidir la integración de la Sala Superior del TEPJF y del Consejo General del INEC, a partir de candidaturas presentadas por los 3 poderes de la Unión -cada uno de los poderes presentaría 20 candidatos para integrar del Consejo del INEC y 10 para las magistraturas del TEPJF-.

En ambos casos el INEC organizaría los procesos electorales, fungiendo incluso como juez y parte en lo que respecta al proceso de integración del propio INEC.

5.- Elección mediante sistema de listas y reducción del número de legisladora/es: Se proponía un nuevo método de elección mediante la integración de una sola lista de candidatos por entidad federativa y eliminando la representación por distritos electorales -para el caso de Diputados- y circunscripciones plurinominales -para el caso de Senadores-, así como la reducción de los miembros del Congreso de la Unión, quedando conformada por 300 Diputados Federales -eliminando 200 curules- y 96 Senadores -eliminando 32 escaños-.

Dichas listas estarían integradas por personas nacidas en la Entidad Federativa correspondiente -3 candidatos para el Senado y el número correspondiente para la Cámara de Diputados en función del número de habitante por Entidad Federativa-, o por residentes con antigüedad domiciliaria mínima de un año.

6.- Voto electrónico: Se proponía elevar a rango constitucional la garantía del uso de tecnologías de la información para la emisión del voto y con ello facilitar la participación ciudadana en las elecciones y consultas populares.

7.- Reducción de Integrantes de Congresos locales, ayuntamientos y alcaldías: La iniciativa proponía establecer un criterio poblacional para definir el número de representantes en cada congreso local, así como en los ayuntamientos y alcaldías de la Ciudad de México.

Con respecto a las legislaturas locales se proponía limitar el número de representantes en las legislaturas a 15 diputaciones en aquellas entidades cuya población sea menor a 1 millón de personas, pudiéndose incrementar en 1 diputado o diputada por cada 500,000 habitantes adicionales, hasta un máximo de 45 diputados.

Dicha minuta fue discutida en sesión ordinaria de fecha 6 de diciembre de 2022 en la Cámara de Diputados, misma que al no alcanzar mayoría calificada que requiere una reforma constitucional, se **desechó** -con 269 votos a favor, 1 abstención y 225 en contra-.

Lo anterior, tal como se advierte de la versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 6 de diciembre de 2022, disponible para consulta en la página oficial de la Cámara de Diputados, misma que se transcribe a continuación en la parte que nos ocupa:

“La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz: Háganse los avisos a que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ábrase el sistema electrónico de votación, hasta por diez minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular de lo no reservado.

(Votación)

El presidente diputado Santiago Creel Miranda: Pido a la Secretaría que cierre el sistema electrónico de votación para dar cuenta del resultado.

*La secretaria diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz: Círrrese el sistema electrónico de votación. Señor presidente, le informo que se emitieron **269 votos en pro, 1 abstención y 225 votos en contra. No hay mayoría calificada.***

El presidente diputado Santiago Creel Miranda: En virtud de no alcanzarse la mayoría calificada, con fundamento en lo que dispone la fracción G., del artículo 72 constitucional y en términos del artículo 232, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se desecha el proyecto de decreto. Por lo que respecta a las propuestas de modificación registradas, se instruye que el texto de las mismas sea insertado íntegramente en el Diario de Debate.

El presidente diputado Santiago Creel Miranda (19:10 horas): Se levanta la sesión presencial y solicito a la asamblea permanecer en el salón de sesiones para llevar a cabo la sesión vespertina, en modalidad semipresencial, en 30 minutos. El registro de asistencia estará disponible a partir de este momento por medio de la aplicación instalada en los teléfonos celulares de las y los diputados.”

No obstante su desechamiento, días después se presentó el referido “Plan B” en la Cámara de Diputados, mismo que coincide esencialmente y recoge contenido del “Plan A” -reforma constitucional propuesta- al retomar -entre otras- las siguientes propuestas/modificaciones:

1. INE y OPLES. El “Plan A” proponía una transformación sustantiva a las autoridades electorales del país, tanto administrativas como jurisdiccionales; primero, desapareciendo al “Instituto Nacional Electoral” -INE- así como los “Institutos Electorales Locales” -Organismos Públicos Locales OPLES- fusionándolos en un nuevo órgano denominado “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” -INEC-, siendo su principio rector la “austeridad”.

Con el “Plan B”, al no poder sustituir al INE y OPLES, se busca debilitar la estructura operativa del INE, al eliminar las juntas distritales encargadas de realizar preparación y organización de elecciones y sustituirlas por una Oficina Auxiliar ocupada por una sola persona, así como la reducción de estructura de las juntas ejecutivas locales. Se suprime a la Junta General Ejecutiva del INE por una Comisión de Administración -contraviniendo la Constitución, pues ésta distingue entre órganos de dirección y ejecutivos- y se excluye a la presidencia del Consejo de la Comisión de Administración. También se modifica el carácter de órgano técnico de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, pues se transforma en un órgano ejecutivo con carácter de dirección ejecutiva, vulnerando así la autonomía técnica que le otorga la Constitución -artículo 41 Constitucional-.

Al no poder eliminar los OPLES, el “Plan B” considera modificaciones importantes en relación con la estructura de estos, el salario de sus Presidencias y Consejerías, así como de su funcionariado, y el carácter y la integración de sus órganos desconcentrados.

Sin embargo, la Constitución no confiere al Congreso de la Unión potestad alguna para regular orgánicamente a los OPLES, pues se trata, en todo caso, de desarrollo legislativo que la propia Constitución impone como deber a las constituciones y leyes electorales locales, según establece el artículo 116, apartado IV, inciso c) constitucional.

En esencia, con el “Plan B” se busca lo mismo que en el “Plan A” respecto del INE y las OPLES, una transformación sustantiva que constitucionalmente no es viable.

2. SPEN. En el “Plan A”, se proponía que el INEC regulara la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional -SPEN-, al no lograr controlar el SPEN a través de la creación del INEC, a través del “Plan B” se reduce el número y capacidades de las juntas distritales y locales lo que implica la reducción del SPEN equivalente al 84. 6%. Reducir el SPEN de 2,571 a 396 personas implica deshacerse de personal que ingresó al mismo mediante un concurso público objetivo basado en el mérito y la competencia, y no en el compadrazgo; que se ha formado y capacitado con altos estándares de exigencia.

En esencia, con el “Plan B” se busca tener control sobre el SPEN, lo que en esencia buscaba el “Plan A”.

3. Voto electrónico. En el “Plan A” se pretendía elevar a rango constitucional la garantía del uso de tecnologías para la emisión del voto. En el “Plan B” a través del transitorio vigésimo segundo del proyecto del decreto por el que se reforma, entre otras, la LGIPE, establece que el Congreso de la Unión creará una comisión de estudio para la implementación del voto electrónico, con la participación del INE y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología -CONACYT-. A través de la reforma legal. No se precisa si el término de “sistema de voto electrónico” se circunscribe a alguna modalidad en específico o a todas, incluyendo las que ya ha 93 implementado el INE, como son la una electrónica y el voto electrónico por internet de las y los mexicanos residentes en el extranjero.

En esencia, con el “Plan B” se retoma completamente la idea del voto electrónico prevista en el contenido del “Plan A”.

4. Financiamiento Partidos Políticos. En el “Plan A” se proponía eliminar financiamiento público a partidos políticos respecto de actividades ordinarias

mismo que se mantendría únicamente para el gasto de campañas durante la contienda electoral. Con el **"Plan B"**, a través del artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la propuesta de reforma a la LGPP, se prevé que los partidos políticos puedan renunciar parcialmente y reintegrar en cualquier momento su financiamiento ordinario, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional, por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. Asimismo, establece que los partidos políticos pueden aplicar sus remanentes de financiamiento público, en cualquiera de sus modalidades, para el pago de sanciones.

En esencia, con el "Plan B" se busca presionar a los partidos políticos a renunciar al financiamiento ordinario que les es conferido por la Constitución, lo que retoma la idea del "Plan A" con el que se buscaba quitar el financiamiento público a los partidos políticos respecto de actividades ordinarias.

De conformidad con lo anterior, se desprende que, al no lograr la mayoría calificada que exige una reforma constitucional, se presentó la iniciativa de reforma de leyes ordinarias en la que se buscaba replicar en la medida de lo posible el contenido/esencia del "Plan A".

Lo anterior puede interpretarse como la evasión de un obstáculo constitucional, es decir, al no poder eliminar al INE -entre las otras modificaciones referidas previamente- derivado de la imposibilidad de conseguir mayoría calificada para reformar la Constitución, se reforman leyes secundarias que para modificarse únicamente exigen mayoría simple con la finalidad de desnaturalizar al Instituto, modificando sus facultades, entre otras cosas, lo que se traduce como un evidente fraude a la ley.

A efecto de evidenciar el aducido fraude a la ley, resulta oportuno referir lo que debe entenderse por procedimiento de reforma constitucional en el sistema jurídico mexicano, así como las limitaciones a las que tiene que atenerse el Poder reformador.

En México, el procedimiento de reforma constitucional se encuentra contemplado en el título octavo de la Constitución, cuyo artículo señala:

*"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las **dos terceras partes** de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.*

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

El requisito de que las reformas o adiciones tengan que ser aprobadas tanto por el Congreso de la Unión, como por la mayoría de las legislaturas de los Estados obedece a que en todo Estado social y democrático de Derecho en materia de reformas a la Constitución se requiere idear un mecanismo que trascienda a los poderes constituidos, pues estos por su propia naturaleza no pueden alterar bajo ningún supuesto, los términos de su representación, ni a la ley que los crea y organiza. También supone la preservación del "pacto federal" y garantizar que en reformas a la norma fundamental se conozca tanto la opinión de la federación como de las entidades federativas.

Tal como lo señala Jorge Carpizo, los **principios fundamentales de un Estado** solo pueden ser modificados en su esencia por el poder Constituyente. Por ello, dentro del equilibrio indispensable entre el cambio y estabilidad constitucionales, el

referendo constitucional juega un papel singular que permite alteraciones profundas de raíz, por el único que puede hacerlas, es decir el poder Constituyente.

La reforma constitucional es el mecanismo formal que la propia Constitución establece para su alteración/modificación. Dicho procedimiento es más complicado que el que sigue para cambiar la norma ordinaria debido a la supremacía del precepto constitucional y a la necesidad de que la ley fundamental guarde estabilidad.

A la referida “complicación” se le identifica con la rigidez que debe proteger la norma fundamental.

El doctrinario Pedro de Vega² señala tres funciones de la reforma constitucional: (i) la expresada adecuación de la norma a la realidad, (ii) el acondicionamiento que se lleva a cabo **sin quebrantamiento de la continuidad jurídica** y (iii) que a través de esos mecanismos especial de reforma, la norma constitucional adquiere el carácter de suprema lo que implica que la norma constitucional deroga a la secundaria que la contrarie e impide que los poderes constituidos se conviertan en Constituyente.

Diversos doctrinarios coinciden en que tales expresiones referidas en el propio texto Constitucional implican una alteración **parcial de la Constitución, que no puede tocar su esencia o sustancia al transformarla en una nueva.**

Ahora bien, el artículo constitucional no señala quien tiene la facultad de iniciativa para reformar la Constitución, sin embargo, se desprende de una interpretación armónica a la misma, que aquellos con facultad de reformar el texto constitucional son los mismos que pueden presentar una ley de acuerdo con el artículo 71 pues al no establecerse una regla específica para tal fin, se aplica la regla general contenida en el artículo mencionado.

En ese sentido, para reformar la norma fundamental se seguirían, además, las reglas específicas para la formación de las leyes ordinarias en los términos señalados por el artículo 72 del texto Constitucional.

El artículo 232 de la Cámara de Diputados establece que, de no aprobarse un proyecto de reforma constitucional, **se tendrá por desechado** en términos del artículo 72 Constitucional, mismo que en la fracción G. señala lo siguiente:

“G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.”

En este sentido, si un proyecto de ley o decreto es desechado por la Cámara de origen, éste no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

La norma fundamental, prevé dos periodos de sesiones ordinarias por año legislativo, el primero a partir del 1 septiembre hasta el 15 de diciembre -o hasta el 31 de diciembre en el año de renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal-; y el segundo, del 1 de febrero hasta el 30 de abril.

En virtud de lo anterior, la minuta de reforma constitucional –“Plan A”- discutida en la Cámara de Diputados a finales del primer periodo de sesiones ordinarias del año legislativo no podría volver a presentarse en las sesiones del año legislativo, es decir, no podría presentarse hasta el próximo 1 de septiembre del 2023.

No obstante la existencia del obstáculo constitucional antes referido, el “Plan B” se presentó dentro del mismo año legislativo, que independientemente de no tratarse

De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, 1985, pp. 67-70. Lo anterior fue referido por Jorge Carpizo en el artículo denominado “*La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*”, Ciudad de México, 2011.

de la misma iniciativa de reforma constitucional, retomó -tal como se refirió previamente- en la vía de reforma legislativa aspectos sustanciales de la misma.

Ahora bien, la constitucionalización del poder, su limitación y control, responden en definitiva a la legitimación de este. Por tal motivo, Montesquieu es quien marca el parteaguas del moderno estado Constitucional, a través de la propuesta de distribución y limitación de los poderes del Estado entre distintos sujetos.

Es a partir de la Declaración de 1789, que la norma fundamental responde en cuanto a su naturaleza normativa al tipo constitucional de orden democrático liberal y contiene los elementos fundamentales de la idea liberal de Constitución que es el reconocimiento de la dignidad humana como criterio vinculante a todo poder estatal, derechos fundamentales, limitación y control institucional del poder político, y una amplia protección judicial, que se complementa con principios generales y objetivos como democracia, estado social de Derecho y Estado Federal.³

En este sentido, el poder democrático no puede actuar contra esos principios, porque la clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los que ostentan el poder, y por medio de los cuales éstos mismos estén sometidos al control de los destinatarios del poder constituido.

Cuando el poder de reforma transforma esos ejes, seguiremos teniendo una Constitución, sin embargo, sólo en el sentido semántico.

En ese sentido, la reforma constitucional está sometida a dos tipos de límites: **(i) formales**, que refiere a la existencia de procedimientos más complejos para reformar el texto constitucional y **(ii) materiales** que refieren a aquellos principios y valores sociales, económicos y políticos con los que se identifica la sociedad y que caracterizan a la Constitución.⁴ Estos últimos pueden estar o no protegidos a través de cláusulas explícitas o de intangibilidad, más no necesariamente tienen que recogerse necesariamente de determinados preceptos para ser considerados límites materiales, pues existen valores que guían la vida política de un Estado. Por lo tanto, lo que se protege a través de estos son valores y principios, no artículos en abstracto.

Según el doctrinario Ruiperez⁵ los principios inspiradores del constitucionalismo modernos, como aquellos principios y valores establecidos y sancionador por el Constituyente, caracterizan e individualizan a la Constitución de que se trate.

El principal fin de observar esos límites asegura la separación entre el Poder Constituyente, poder de reforma y poderes constituidos, permitiendo entender que se trata de un fraude constitucional cuando se sobrepasan, por lo que aun cuando éstos sigan en apariencia el procedimiento formal -lo que tampoco se concede en el caso que nos ocupa- si una reforma constitucional contradice alguno de los valores y principios fundamentales de una Constitución, deberá ser declarada inconstitucional.

Ahora bien, es menester referir que la figura de fraude a la ley consiste en respetar la letra o el procedimiento, violando el espíritu de la ley o en este caso del texto Constitucional. Sostiene lo anterior la tesis aislada que se transcribe a continuación:

*“Suprema Corte de Justicia de la Nación
Registro digital: 2015966*

³ Schneider, Hans Peter, Democracia y Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 37.

⁴ Cfr., Vega García, Pedro de, La reforma constitucional... Op. Cit. p. 248 y Ruipérez Alamillo, Javier, El constitucionalismo democrático..., p. 219 y Reforma vs. Revolución..., pp. 108-109 y “La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho constitucional europeo: método jurídico y régimen político en la llamada Teoría constitucional de Weimar”, Teoría de la Constitución. Estudios jurídicos en homenaje a Jorge Carpizo en Madrid, Coordinadores: León Bastos, Carolina y Wong Meraz Victor A., Editorial Porrúa, México, 2010, p. 737.

⁵ Ruipérez Alamillo, Javier, La Constitución del Estado de las Autonomías..., p. 229.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Civil, Común

Tesis: I.8o.C.23 K (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 50, Enero de 2018, Tomo IV, página 2166

Tipo: Aislada

FRAUDE A LA LEY E INTERPRETACIÓN LÓGICA. SU CONCEPTO.

*La figura del fraude a la ley, *fraus legis* o *in fraudem legis agere*, como se le conoció en el derecho romano, consiste en respetar la letra violando el espíritu de la ley. Sobre el particular, es atendible el texto de Paulo, visible en el parágrafo 29, Título III, Libro I, del Digesto: *Contra legem facit, qui id facit, quod lex prohibet; in fraudem vero, qui salvis verbis legis sententiam eius circumvenit*. Esto es: **Obra contra la ley el que hace lo que la ley prohíbe; y en fraude, el que salvadas las palabras de la ley elude su sentido. Dicho en otros términos: fraude a la ley es frustrar sus propósitos, es violar o eludir el espíritu que la anima y llevar a un resultado contrario al deseado, con el pretexto de respetar su letra; en cuya situación se está finalmente en contra de la ley, al ser esa aplicación literal contraria a la intención del legislador. En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que mientras que la interpretación literal de la ley es la que determina el sentido propio de las palabras, la interpretación lógica es la que fija el verdadero sentido o fin que persigue la ley.***

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 245/2017. Bancolombia Puerto Rico Internacional, Inc. 31 de octubre de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Abraham S. Marcos Valdés. Secretaria: Patricia Villa Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de enero de 2018 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”

Se dice lo anterior, pues, no obstante la reforma constitucional en materia electoral propuesta por el titular fue desechada en sesión de fecha 6 de diciembre de 2023 y que en términos del artículo 1 Constitucional, todas las autoridades en el ámbito de competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos -incluso el régimen de seguridad jurídica derivado del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la propia Constitución-, se presentó iniciativa de reforma legal que busca modificar esencialmente las mismas cuestiones a lo **ya desechado por la Cámara de Diputados**, contraviniendo con ello lo dispuesto en la fracción G. del artículo 72 Constitucional, así como los artículos 1, 133 y 135 Constitucionales, máxime cuando, el Congreso de la Unión tenía y tiene la obligación de ajustarse a lo que señala la constitución y a respetar los procedimientos formales de reforma, que en el caso ya fueron rechazados; rechazo que en todo caso debió/debe ser respetado en beneficio de la seguridad jurídica y la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos e incluso la seguridad jurídica derivada de la Supremacía Constitucional

Máxime que, pretender desarticular mediante leyes secundarias un órgano reconocido en la Constitución -que incluso dicha desarticulación fue desechada por la Cámara de Diputados-, invadiendo sus facultades y obstruyendo la autonomía conferida en el texto constitucional transgrede por completo los **valores y principios democráticos que emana la Constitución Federal**, lo que refuerza el aducido fraude a la ley/fraude constitucional.

4.3 PROCEDENCIA GENERAL DE LA SUSPENSIÓN Y PROCEDENCIA PARA CONFIRMAR LA SUSPENSIÓN 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, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023.

Esta SCJN ha sustentado que la suspensión en medios de control constitucional participa de la naturaleza de medidas cautelares cuyo fin es la preservación de la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que en su caso declare fundados los conceptos de la actora, pueda ejecutarse íntegra y eficazmente, además tiende a **prevenir un daño trascendental** que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general. Se sostiene lo anterior con el siguiente criterio jurisprudencial:

“Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 170007

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P./J. 27/2008

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Marzo de 2008, página 1472

Tipo: Jurisprudencia

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
NATURALEZA Y FINES.**

*La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, **tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general** en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, **en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.** Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2005. Municipio de Tecomán, Estado de Colima. 5 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 27/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.” (Énfasis añadido)

En virtud de lo anterior, la suspensión constituye un **instrumento provisional que impide que los actos impugnados se ejecuten o produzcan/continúen produciendo efectos** hasta en tanto se dicte sentencia que resuelva el juicio en lo principal.

Por otra parte, el último párrafo de los artículos 14 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establecen que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, no dan lugar a suspensión cuando se reclamen normas generales, sin embargo, la observancia de dicha disposición - tal como ha sido resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación 32/2016-CA, así como en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas- no debe ser irrestricta o indiscriminada, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 Constitucional.

El artículo 1 de la Constitución Federal -párrafos segundo y tercero- establece que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con los derechos humanos reconocidos tanto en el propio texto constitucional como en aquellos tratados internacionales de la materia de los que México sea parte, favoreciendo en todo momento a las personas la **protección más amplia**; y que además, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**.

Por lo tanto, se estima que la interpretación constitucionalmente válida que debe darse a los artículos referidos lleva a sostener que en aquellos casos **en que la controversia pueda implicar transgresión irreversible de algún derecho humano, si es factible conceder la suspensión.**⁶

Existen precedentes de la SCJN que confirman la procedencia de la suspensión, tales como, en el recurso de reclamación 173/2019-CA, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas, y el Recurso de Reclamación 17/2019-CA, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas, por mayoría de votos, donde se resolvió que con objeto de respetar y salvaguardar los derechos humanos y principios previstos en la Constitución, si bien el legislador estableció la imposibilidad de conceder suspensión tratándose de acciones de inconstitucionalidad; en situaciones **excepcionales**, cuando la norma general impugnada a través de una acción de inconstitucionalidad **implique o pueda implicar, la transgresión definitiva e irreversible de algún derecho humano**, deberá concederse la suspensión en aras de evitar que la aplicación de la norma impugnada provoque un daño irreparable. Si bien estos precedentes se refieren a acciones de inconstitucionalidad, son aplicables por analogía en la medida en la que en ambos casos se trata de medios de control que se rigen por el mismo ordenamiento y que tienen, como fin último validar la constitucionalidad de una norma.

La Primera Sala ha señalado que "la procedencia de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad es excepcional, y, por lo tanto, la trasgresión al derecho humano tiene **que derivarse del contenido normativo que se pretende suspender, o de su ejecución**. Es decir, si bien el ministro instructor tiene que hacer un ejercicio de probabilidades sobre la violación constitucional que se alega, lo cierto es que esta valoración anticipada se refiere al **contenido material de la**

⁶ Lo anterior, de conformidad con el criterio establecido por el Ministro Alberto Pérez Dayán, al resolver el incidente de suspensión en la A.I. 29/2023 y sus acumuladas.

disposición impugnada, y en su caso a la **ejecución de la misma** en relación con sus consecuencias directas⁷

Asimismo, sostuvo que las normas generales emitidas por el Congreso de la Unión u otras legislaturas deben presumirse constitucionales en virtud del principio democrático. Sin embargo, dicho principio debe armonizarse con el respeto y la garantía de los derechos humanos, **de manera que si se alega que la vigencia y los efectos de dichas normas pueden causar daños irreparables a los derechos humanos de las personas a partir de su entrada en vigor, y dicha probabilidad de un daño definitiva e irreversible sea real e inmediata conforme a un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora**, se posibilite excepcionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a suspender la vigencia y los efectos de la norma al inaplicar lo previsto los artículos 14 y 64 de la Ley Reglamentaria.

Para que se entienda que existe un riesgo **real e inmediato**, éste no debe ser hipotético o eventual sino que **debe ser probable, debe amenazar derechos humanos de un grupo determinado de personas, es decir, debe existir un riesgo particularizado** y, para determinar la probabilidad de que se afecten irreparablemente los derechos humanos de las personas se debe **contar con información** o patrones suficientes a efecto de establecer cierta presunción de conocimiento de que ese riesgo será definitivo o irreversible.

Además, tal como fue planteado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución al incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional bajo el expediente 261/2023 promovida por el Instituto Nacional Electoral contra disposiciones del segundo paquete del denominado "Plan B", aunque el decreto aparente tratarse de una norma de carácter general, abstracto e impersonal, el conjunto de preceptos reformados que lo conforman son actos individualizados pues se advierte que tienen un destinatario en específico, que después de aplicarse/ejecutarse perderán vigencia.

Su individualización deriva de que dichos artículos se encuentran dirigidos a personas nominalmente designadas, tal como se desprende a continuación:

- 1. Consejeros Electorales actuales:** A través del artículo 38.3 de la LGIPE, el decreto restringe indebidamente la remuneración de los Consejeros Electorales.
- 2. Desaparición de Unidades existentes:** A través de las modificaciones a los artículos 60, 60 bis, 190 y 196 de la LGIPE se desaparecen Unidades existentes, tal como la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLES y la Unidad técnica de fiscalización, misma que se sustituye por la Dirección Ejecutiva de Fiscalización, etc.
- 3. Eliminación de órganos del Instituto:** A través de las reformas a los artículos 33, 42, 61, 62, 71 y 72, se eliminan órganos que actualmente se encuentran en funciones, tal como las juntas distritales de cada uno de los distritos electorales, así como los vocales ejecutivos, vocales secretarios que forman parte de las Juntas distritales.
- 4. Extinción de fideicomisos para proyectos en proceso:** Por medio del artículo 31 de la LGIPE se prohíbe al Instituto destinar ahorros o remanentes presupuestales a fideicomisos.
- 5. Registro Federal de Electores:** Con la modificación a los artículos 9, 61, 74, 131, 136, 331 y 333 de la LGIPE se pone en riesgo la integridad del Registro.

⁷ Lo anterior, de conformidad con el criterio establecido por la Primera Sala de la SCJN en el Recurso de Reclamación 17/2019-CA.

En ese sentido, esa SCJN ha indicado que, al tratarse de actos de individualización de otras normas disfrazados de ley en sentido formal, se controvierte el carácter de norma general. Por lo anterior, no sería aplicable la prohibición legal contemplada en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, por lo que resultaría procedente conceder la medida cautelar.

Otro punto relevante del incidente de suspensión en comento fue que, el ministro ponente analizó la efectividad de conceder la medida cautelar únicamente respecto de los preceptos que en efecto se tratan de actos individualizados, es decir, una suspensión parcial del decreto, sin embargo, llegó a la conclusión que, conceder una suspensión parcial del decreto generaría un caos operativo, esto es, una situación más gravosa para la parte que solicitó la medida cautelar, pues esto significaría paralizar sólo parcialmente un **sistema normativo que debe funcionar como un todo**, lo que desembocaría en una incertidumbre jurídica respecto de la función del órgano constitucional autónomo que promovió la controversia. Por lo que todos los preceptos reformados, es decir, el decreto en general debe seguir la misma suerte y por lo tanto ser suspendidos hasta en tanto se resuelva el fondo.

Máxime que tal como se ha referido previamente, el contenido del artículo 14 de la Ley Reglamentaria no debe ser irrestricta o indiscriminada, particularmente en el caso que nos ocupa al tratarse de una situación que de aplicarse vulneraría irreparablemente diversos humanos, tales como derechos humanos de la ciudadanía, derecho a la protección de datos personales, a la intimidad, privacidad e identidad, así como derechos laborales, entre otros. Lo anterior en los términos que se desarrollan en el apartado correspondiente del presente escrito.

Por tanto, la interpretación válida lleva a sostener como excepción que en aquellos casos en los que la Controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen la trasgresión de algún derecho humano, si es factible conceder la suspensión.

En función de lo anterior, por medio del presente capítulo se pretende evidenciar la procedencia de conceder la suspensión respecto del segundo paquete de leyes que conforman el llamado "Plan B" pues desde su publicación éste ha transgredido principios democráticos y derechos humanos reconocidos en la Constitución, máxime que dicho decreto puede interpretarse como un aducido fraude a la ley/fraude a la constitución, en virtud de las consideraciones siguientes:

Se conoce como "Plan B" al conjunto de reformas a diversas leyes secundarias en materia electoral impulsadas por el gobierno federal y sus respectivas bancadas en el Congreso de la Unión -luego del rechazo de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, cuestión que se abordará más adelante-, mismo que se dividió en dos paquetes de leyes.

El primer paquete comprende reformas a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el segundo comprende reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y abroga la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, emitiendo una nueva.

Ambas iniciativas fueron presentadas ante la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2022, lo que puede advertirse de la Gaceta Parlamentaria de dicha Cámara.

Por su parte, el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, fue aprobado por el Senado con 265 votos a favor de MORENA, PT y PVEM, por lo cual se turnó al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales. El decreto fue publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022 y entró en vigor al día siguiente.

Iniciado el segundo periodo de sesiones del segundo año de ejercicio de la LVX Legislatura, se aprobó el proyecto de decreto que contiene la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley de Partidos Políticos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023 entrando en vigor al día siguiente.

Toda vez que los efectos de la Ley General de Comunicación Social y Ley General de Responsabilidades Administrativas se encuentran suspendidos por resolución de esta SCJN, es que únicamente se abordarán en el presente aquellas afectaciones que han tenido lugar a partir de la publicación del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023.

Efectivamente, el decreto en análisis entró en vigor el 3 de marzo del año en curso, generándose desde ese momento las siguientes afectaciones al Estado Constitucional Democrático Mexicano:

- i. Por medio del **transitorio décimo séptimo**, el decreto ordenó el cese de funciones del Secretario Ejecutivo a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior en los términos literales siguientes:

*“Dada la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor, **la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación.**”*

En virtud de lo anterior, el Secretario Ejecutivo del INE cesó funciones a partir del 2 de marzo del **año en curso**, lo que se advierte de la siguiente nota periodística:

- “Cesa INE a su secretario ejecutivo”, 24 horas el Diario sin límites, disponible para su consulta en: <https://www.24-horas.mx/2023/03/02/cesa-ine-a-su-secretario-ejecutivo/>.

Lo anterior se traduce en violación al derecho humano al trabajo y a la estabilidad en el trabajo reconocido en el artículo 123 de la norma fundamental, así como la usurpación de facultades/atribuciones que competen exclusivamente al Consejo General del INE por parte del Poder legislativo que no encuentra precepto legal alguno que lo faculte para destituir de su cargo a un funcionario del Órgano Constitucional Autónomo, lo que vulnera principios constitucionales tales como **principio de legalidad, supremacía constitucional y división de poderes**, lo que se abordará en el apartado correspondiente.

Ante la evidente inconstitucionalidad del artículo transitorio en comento y la afectación que éste significó, la jueza Décimo Segunda en Materia Administrativa otorgó suspensión definitiva en contra de la aplicación de este, por lo que ordenó la restitución del Secretario Ejecutivo, lo que se desprende de la siguiente nota periodística:

“INE restituye a Edmundo Jacobo como secretario ejecutivo”, EL Economista, <https://www.economista.com.mx/politica/INE-restituye-a-Edmundo-Jacobo-como-secretario-ejecutivo-20230313-0080.html>

- ii. Por medio del **transitorio décimo**, el decreto ordena al Consejo General del INE identificar medidas y planificar la reestructuración orgánica del Instituto y planificar su ejecución a más tardar agosto del 2023, lo anterior en los términos literales siguientes:

*“A más tardar en **abril del 2023**, el Consejo General identificará las medidas, adecuaciones administrativas y el costo que implicará la reestructuración*

orgánica del Instituto y planificará su ejecución para que a más tardar agosto del 2023 se haya concluido. Los remanentes deben ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.”

Derivado de la implementación/ejecución de lo ordenado en el transitorio referido, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral creó el Comité Técnico para la implementación de la Reforma Electoral 2023, lo que se advierte del siguiente comunicado del INE:

“Crea INE Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023”, Central electoral, disponible para su consulta: <https://centralector.ine.mx/2023/03/03/crea-ine-comite-tecnico-para-la-implementacion-de-la-reforma-electoral-2023/>

Lo anterior se interpreta como la ejecución/implementación del decreto, lo que además de advertir violaciones a los derechos humanos de seguridad jurídica y contravención a los principios de legalidad, vulnera la autonomía del INE y con ello los principios a la división de poderes y supremacía constitucional.

- iii. El decreto reformó el artículo 34 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, derogando las fracciones c) y d) del apartado 1., con lo que desaparece la Junta General Ejecutiva del INE, lo anterior en los términos literales siguientes:

Texto previo a la reforma	Decreto 02 de marzo de 2023
Artículo 34. 1. Los órganos centrales del Instituto son: a) El Consejo General; b) La Presidencia del Consejo General; c) La Junta General Ejecutiva, y d) La Secretaría Ejecutiva.	Artículo 34. 1. Los órganos centrales del Instituto son: a) El Consejo General, y b) La Presidencia del Consejo General. c) Derogado. d) Derogado

Con motivo de lo anterior, posterior a la entrada en vigor del decreto, diversos integrantes de la Junta General Ejecutiva del INE presentaron renunciaciones ante el Consejo General del INE, lo que se desprende del comunicado de prensa número 063 de fecha 03 de marzo de 2023 emitido por el Instituto, mismo que puede consultarse a través del siguiente enlace: https://twitter.com/INEMexico/status/1631772622689107970?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1631772622689107970%7Ctwgr%5E47592d8a2fb32fae2f3b0d114b2cd16b77bd7761%7Ctwcon%5Es1&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.milenio.com%2Fpolitica%2Fine-funcionarios-renuncian-entrada-vigor-plan

Lo anterior evidencia que con la entrada en vigor del decreto se vulneró el derecho humano al trabajo y estabilidad en el trabajo de aquellos que formaban parte de la Junta General Ejecutiva del INE, además de la transgresión a la autonomía del INE.

Del comunicado anterior, es evidente que la desarticulación del INE ya ha comenzado, por lo que el decreto ya tuvo/tiene consecuencias, de conformidad con lo ordenado por sus artículos transitorios.

Por lo antes expuesto, se evidencia que el decreto referido ha causado violación a diversos derechos humanos de manera que de no conceder la suspensión se causarían daños irreparables a los derechos humanos de la sociedad en general, y que se permitiría el desmantelamiento de una institución fundamental del ordenamiento jurídico mexicano.

Máxime que, tal como lo resolvió esta SCJN en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2021, cuando se encuentre previsto en la Constitución un elemento que constituya una precondition de la autonomía que la norma fundamental tutela de algún órgano constitucional autónomo, **debe concluirse que ésta tiene que concebirse como una institución fundamental del ordenamiento jurídico mexicano**, pues de su tutela puede depender el delicado equilibrio de poderes trazado por el Constituyente.

Entonces, cuando un acto impugnado -en el caso que nos compete, los efectos y consecuencias del decreto- tenga potencial de poner en riesgo el cumplimiento de un lineamiento del cual depende la autonomía de un órgano primario del Estado frente a los demás poderes, la protección de instituciones fundamentales del ordenamiento jurídico debe entenderse como **criterio positivo de la apariencia del buen derecho para conceder la suspensión** y tomarse en consideración para evaluar el **peligro en su demora** y lo que cobra relevancia es la posición de los órganos constitucionales autónomos en la actual concepción constitucional de división de poderes, en relación con el modelo de Estado Regulador construido por el Pleno de esta SCJN.⁸

No se puede soslayar que el INE cuenta con autonomía presupuestal y de libertad de gestión a nivel constitucional, de ahí que en apariencia del buen derecho, se aprecie que el decreto refiere un **riesgo a su autonomía constitucional**, pues tal como se abordará en el apartado correspondiente, a través del mismo, se permite que sea el Poder legislativo quién tome determinaciones que corresponden exclusivamente al Consejo General del INE, como por ejemplo, la remoción del Secretario Ejecutivo o la reestructuración del Servicio Profesional Electoral, y también incide en su autonomía presupuestal al pretender señalar como debe gastar el dinero que le es designado. Aunado a que, con el otorgamiento de la suspensión no se afectan seguridad y economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, pues con ésta se busca asegurar provisionalmente la situación jurídica y evitar con ello un daño irreparable a la sociedad, lo que en todo caso, protege la autonomía del INE y con ello, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, el Estado Constitucional Democrático, y un adecuado equilibrio de poderes.

Toda vez que la reforma afecta principios constitucionales y democráticos de los que el Estado mexicano es parte, vulnera diversos derechos humanos y pone en riesgo la autonomía constitucional del Instituto, es que resulta procedente conceder la suspensión para los siguientes efectos:

- 1) Se suspenda/mantenga la suspensión de **los efectos y consecuencias** derivados de la aplicación del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023.⁹
- 2) Permanezcan las cosas en el estado en el que estaban previo a la reforma, aplicando así el ordenamiento legal vigente previo al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023.

Lo anterior hasta en tanto se determine la constitucionalidad/inconstitucionalidad del decreto.

Aunado a lo anterior, para confirmar la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora, para la procedencia del otorgamiento de la suspensión en los medios de control constitucional materia de este escrito, es menester referir que el "Plan B" resulta en un aducido fraude constitucional pues no obstante la Cámara de

⁸ De conformidad con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2021.

⁹ De conformidad con el criterio jurisprudencial bajo el rubro "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE OTORGARLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LOS ARTÍCULOS 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.", con número de registro 2025789.

diputados desechó la reforma constitucional en materia electoral –“Plan A”-, el grupo parlamentario del partido político que ostenta el poder, presentó a discusión/aprobó el “Plan B” por el que se reforman leyes en materia electoral que recogen diversas propuestas de la ya desechada reforma constitucional, lo anterior por las consideraciones que se expresan a continuación:

5. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

5.1 INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD 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, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, POR VIOLACIONES GRAVES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Se estima que el DECRETO impugnado contiene violaciones y vicios graves al procedimiento legislativo, el cual se consagra en los artículos 71 y 72 de la CPEUM, así como en el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento de la Cámara de Senadores; derivando en la afectación a principios fundamentales, como lo es el de seguridad jurídica, legalidad, debido proceso legislativo, respeto a las minorías parlamentarias, publicidad y democracia deliberativa.

En tal sentido, este H. Tribunal Constitucional debe estimar como inconstitucional e inconveniente el 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, publicado el 02 de marzo de la presente anualidad, en el D.O.F.; toda vez que, fue aprobado con diversas irregularidades en el procedimiento legislativo, respecto a su debida discusión y aprobación, así como la indebida publicación por parte del Ejecutivo Federal al soslayo las violaciones referidas.

Es importante aludir que los artículos 39 y 40 de la CPEUM señala lo siguiente:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (Énfasis añadido)

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Énfasis añadido)

En concordancia con lo anterior, en dichos preceptos se estableció que el pueblo mexicano se constituía en una República, Representativa, Democrática y Federal; por lo cual debe concluirse que, en lo relativo a la forma de gobierno, esta debe ser representativa y democrática, caracterizada en el hecho de que la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes.

En tal sentido, se puede entender a la Democracia como forma de gobierno, teniendo dentro de sus múltiples acepciones, la voluntad ejercida por la ciudadanía, para elegir a sus representantes, mediante procesos electorales auténticos, y que evidencian la voluntad de la mayoría, respetando a las minorías. Es precisamente en este punto, dónde los representantes políticos obtienen la legitimidad para que

a nombre de los intereses de la ciudadanía, tomen las decisiones de gobierno o legislativas en su beneficio.

Así, los integrantes del Poder Legislativo, son representantes de la sociedad, los cuales velan por los intereses de la misma y cuya labor contempla, entre otras, la discusión de asuntos, mediante debates en los cuales debe imperar la reflexión, análisis, retroalimentación, deliberación, entre otros, como estándares mínimos para un auténtico procedimiento legislativo, ya que, en caso contrario se rompe la democracia deliberativa.

Por ello, es de estimarse que democracia tiene dos vertientes al poderse ejercer de forma directa o indirecta, donde la primera la ejerce la ciudadanía de modo inmediato y directo, y la segunda, se ejerce de manera mediata, a través de unos cuantos representantes, los cuales tendrían que velar por el interés social, mediante de la discusión de asuntos complejos para lograr tomar decisiones, hallando un equilibrio en la asamblea deliberativa.

Por otra parte, la SCJN al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, estimó que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, es la deliberación pública¹⁰, entendiéndose que, los ciudadanos a través de sus representantes sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas.

Además, es de gran importancia el criterio que también ha sostenido el máximo tribunal de nuestro país, al considerar que **la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, al estimar que el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudieran convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo**, toda vez que, las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que la opinión coincida con un número suficiente de otras fuerzas parlamentarias.

Con relación a lo anterior, se destaca que, los órganos legislativos, antes de ser órganos decisorios, deben ser órganos deliberativos, en los cuales recaigan los debates, deliberaciones y expresiones de todos los grupos políticos, estos es, tanto los grupos mayoritarios como los minoritarios, toda vez que, las reglas al procedimiento legislativo protegen el derecho a las minorías para que las mismas puedan influir y moldear, en el transcurso de la deliberación, aquello que será objeto de votación final.

En consecuencia, el Poder Legislativo como órgano deliberante, debe de respetar las opiniones, no sólo de las mayorías, sino también de los grupos minoritarios y vulnerables, toda vez que, el procedimiento legislativo debe proteger el derecho de dichas minorías, para que puedan participar en la deliberación pública, y así, sea respetado de forma plena la representación de toda la ciudadanía, sin que prevalezca la voluntad de aquellos grupos que poseen la mayoría parlamentaria, y que actúen sin la búsqueda de acuerdos consensuados.

Debe tomarse en consideración el valor de la representación política de todos los grupos parlamentarios, lo que contribuiría a una verdadera democracia deliberativa, ya que, las consideraciones y puntos de vista de todos los grupos parlamentarios, contribuye a la calidad y sustento de lo que se somete a votación el el órgano legislativo.

Con relación a lo anterior, la CPEUM contempla requisitos para la creación y modificación de las normas jurídicas, los cuales son necesarios para considerarlas válidas y que no sólo se presuma la validez de su contenido, sino, además la forma

¹⁰ Véase las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumulados 53/2006 y 54/2006

en la que fueron creadas y reformadas, respetando en todo momento los principios de democracia y representatividad.

Además, el artículo 16 de la Constitución Federal, consagra el principio de legalidad, mediante el cual se establece la obligación de las autoridades, incluyendo las legislativas, de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, salvaguardando las premisas políticas contenidas en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, garantizando la participación de las minorías que intervienen en los órganos legislativos

En tal sentido, debe entender que las autoridades sólo pueden actuar conforme a lo que prevé la normatividad aplicable, siendo en este caso que los órganos legislativos se encuentra sujetos a la Constitución Federal y a los reglamentos que regulan el procedimiento legislativo; por ello debe estimarse que su vulneración resulta en una invalidez total del actuar de dicho órgano.

5.1.1 GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Los artículos 71 y 72 de la CPEUM, establecen el proceso legislativo o proceso de creación de leyes, mediante el cual se establece un conjunto ordenado de actos y procedimientos, por los cuales el Congreso de la Unión crea o modifica normas jurídicas con la finalidad de expresar, atender y regular las necesidades expresadas por la ciudadanía.

El proceso legislativo se puede distinguir en seis etapas, las cuales son: I) Iniciativa, II) Discusión, III) Aprobación, IV) Sanción, V) Promulgación o Publicación y, VI) Iniciación de Vigencia; las cuales tiene la finalidad de reformar, adicionar, derogar, abrogar, elaborar o expedir una ley o decreto. Dicho procedimiento para que sea válido, deberá estar supeditado a los parámetros de regularidad constitucional, es decir, deberá adecuarse y no transgredir la Supremacía Constitucional.

Con relación a lo anterior, los artículos 71 y 72 de la CPEUM, establecen lo siguiente:

Artículo 71. *El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*

- I. Al Presidente de la República;*
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.*

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. (Énfasis añadido)

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Artículo 72. 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:

A. a E. (...).

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. a I. (...)

Es importante resaltar que, de los preceptos constitucionales citados previamente, se establece que **“la ley determinará el trámite que deba darse a las iniciativas”** (artículo 71) y **“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).

Se destaca el criterio sostenido por la SCJN, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/20217, en las cuales se aludió el parámetro para un adecuado proceso legislativo, de conformidad con lo estipulado en los artículos 40, 41, 49, 50, 51, 52, 56 y 72 de la CPEUM, resaltando los siguientes párrafos de dicha resolutoria:

*En efecto, el principio de división de poderes exige que cada uno de los poderes se articule de tal manera que cada uno controle al otro para mantener un equilibrio apropiado; en esa tesitura, **una de las preocupaciones del diseño institucional es evitar que las mayorías elegidas democráticamente violen los derechos de las minorías o que ellas mismas reduzcan las libertades de todos.** La Constitución busca consolidar un gobierno popular, pero también delimitarlo para evitar los excesos.*

De esta manera, en una república democrática, el principio de división de poderes no puede impedir que el Poder Legislativo tenga una cierta primacía; justamente, la Constitución reconoce esa proposición privilegiada del Poder Legislativo y, por eso, al establecer las reglas de su integración y reglamentar el proceso legislativo, introduce garantías reforzadas que no se encuentran en los otros poderes; la principal garantía constitucional de los ciudadanos frente a los posibles excesos de las mayorías legislativas es el principio del bicameralismo.

En otras palabras, la justificación se contiene principalmente en los numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Federal, los que, en esencia, disponen que el Poder Legislativo debe dividirse en dos: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, en la inteligencia de que éstas deben erigirse como contrapesos internos.

En ese tenor, los propósitos del sistema bicameral son los de establecer un mecanismo de pesos y contrapesos dentro del Poder Legislativo y, por otro, garantizar que la complejidad de intereses e identidades en un país federal tan plural se presente como obstáculo a la formación apresurada de mayorías legislativas tentadas de seguir impulsos momentáneos.

Ahora bien, para garantizar que ambas Cámaras sean genuinos contrapesos, la Constitución establece que deben integrarse mediante reglas distintas e impulsarse por incentivos institucionales distintos; así, la Cámara de Diputados se integra por quinientos diputados que son nombrados y sustituidos cada tres años, y por una Cámara de Senadores que se integra por ciento veintiocho senadores, elegidos y sustituidos cada seis años; lo anterior busca que el proceso legislativo sea impulsado por dos resortes

distintos: uno que represente las preferencias populares inmediatas mediante un órgano con menor permanencia y más numeroso -como es la de diputados- y otro que represente las preocupaciones de mediano plazo con un órgano de mayor permanencia con integrantes reducidos -como es la de senadores-: el equilibrio entre ambos órganos legislativos en la deliberación democrática es la mayor garantía de todas.

Con base en requisitos adicionales de integración diferenciados, como la edad y con reglas de representación distintos, la Cámara de Senadores busca garantizar que cada Estado cuente con tres senadores, con independencia de su tamaño, mientras que la Cámara de Diputados representa a toda la población sin consideración de las demarcaciones estatales; de esta forma, la Constitución obstaculiza la conformación de mayorías artificiales o que éstas se consoliden por pasiones o impulsos momentáneos.

Conforme a lo anterior, se puede considerar la necesidad de que se establezca un equilibrio, donde las mayorías elegidas de forma democrática no vulneren los derechos de las minorías, encontrando asidero las reglas consagradas en la CPEUM, respecto de la integración y reglamentación del poder Legislativo y el Proceso Legislativo, respectivamente.

Para garantizar un adecuado proceso legislativo, es importante que los órganos internos, así como los integrantes de las Cámaras que conforman el Poder Legislativo, respeten en su totalidad, lo señalado por la CPEUM y la reglamentación de los órganos legislativos.

Por ello, las personas legisladoras que mayoritariamente aprueban modificaciones a los ordenamientos jurídicos, sin respetar y observar los requisitos establecidos en la normatividad que rige el procedimiento para analizar, discutir y aprobar proyectos que pretendan crear, modificar, derogar, abrogar leyes, inciden en violaciones al artículo 72 de la CPEUM.

En el presente caso, se estima que el 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, publicado el 02 de marzo de la presente anualidad, en el D.O.F; es inconstitucional e inconvencional, toda vez que, se presentó con dispensas, vulnerando, de manera evidente, el derecho sustantivo de las legisladoras y los legisladores, para deliberar y discutir amplia y exhaustivamente, las reformas mencionadas, acciones necesarias por la trascendencia e incidencia pública, política y social que implican dichas reformas, repercutiendo de manera directa en la sociedad y en la ciudadanía.

Además, se vulnera el proceso legislativo, respecto al derecho de deliberar y discutir las iniciativas de ley, como derecho de participación política, ya que no había fundamento alguno para que dicha iniciativa se tratará como un proyecto de tramitación urgente, para dispensar los trámites formales necesarios para una adecuada discusión y aprobación de dicha iniciativa.

El diálogo, siguiendo a Carlos Santiago Nino, es el mecanismo a través del cual la democracia convierte las preferencias auto interesadas en preferencias imparciales. Lo anterior implica que la democracia deliberativa es la mejor forma de alcanzar el consenso.

A mayor consenso, las decisiones tenderán a una imparcialidad. Lo anterior, se deriva de que los acuerdos que se toman han emanado de deliberaciones racionales, que buscan puntos de coincidencia, en el que prevalezca los aspectos de mayor interés común.

Lo anterior, transita de mejor forma en la democracia representativa, en dónde las decisiones tienen la posibilidad de alcanzar un mayor consenso, si las mayorías legislativas dialogan con las minorías, en aras de contar con acuerdos ampliamente legitimados.

Para lograr lo anterior, se deben disponer de espacios que propicien el diálogo, pues de lo contrario, no se conocerán las posiciones de las mayorías y de las minorías, por lo que será poco viable alcanzar mayorías consensuadas, que tiendan a la imparcialidad.

En el caso concreto, siendo una reforma de carácter electoral, cuya naturaleza implica que las decisiones legislativas posean más y mejores consensos entre las diversas fuerzas políticas, con la idea de que lo acordado, esté investido de legitimidad. Lo anterior no se dio en la etapa de discusión y aprobación del Decreto en cuestión, toda vez que la mayoría legislativa aprobó una legislación electoral, sin la existencia de algún mecanismo de diálogo, ni mucho menos, con la intención de que surgiera un consenso para su aprobación.

Por otra parte, este H. Tribunal Constitucional, en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, determinó criterios respecto de las formalidades del procedimiento legislativo, estimando lo siguiente:

- a) *El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.*
- b) *El pueblo mexicano adoptó el sistema federal, en virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por lo que el gobernado se encuentra sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.*
- c) *En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquéllos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.*
- d) ***En el sistema de gobierno mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.***
- e) ***En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del***

procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

- f) *La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa; por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.*
- g) *La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.*
- h) *El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.*

Además, en la misma resolutoria, estimó que las violaciones al procedimiento legislativo son trascendentes para su validez, cuando no se cumplen los parámetros siguientes:

- 1) *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, lo cual 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.*
- 2) *El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.*
- 3) *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.

Conforme al criterio anterior debe entenderse que, el procedimiento legislativo debe evaluarse en su integridad, para determinar si las irregularidades impactan o no en la calidad democrática de la decisión final.

En el caso en concreto, se estima que el Decreto impugnado no cumple con el primer estándar, ya que, se impuso la mayoría y no respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Con relación a lo anterior, se refuerza la vulneración al principio de legalidad previamente citado, toda vez que, mediante la dispensa de trámites, se hizo nugatorio el derecho sustantivo de participar, de manera real y efectiva, en los asuntos legislativos, mediante diálogos, consensos y votaciones de los proyectos de ley. Así, sin fundamentación y motivación para determinar el carácter de urgente, se impuso el imperio de la mayoría política, para dispensar los trámites de un asunto trascendental para el país, coartando el derecho de las minorías parlamentarias y de los grupos vulnerables al obviar realizar consultas previas.

Por otra parte, si bien existe una vulneración general al procedimiento legislativo, consideramos importante destacar aspectos y situaciones que derivaron en la discusión, votación y aprobación del Decreto impugnado, por ambas Cámaras legislativas.

En tal sentido, estimamos necesario establecer los aspectos importantes de la cronología de la sesión del 6 de diciembre de 2022, hechos notorios al estar publicados en la página oficial de la Cámara de Diputados, en el apartado Sesión al Minuto¹¹:

Minuto	Acto
22:02:40	Se abre la Sesión ordinaria.
22:02:54	<u>La Presidencia informa que el Orden del día se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria y disponible en las tabletas de las curules.</u>
22:05:31	Se recibieron del Ejecutivo Federal las siguientes iniciativas.
22:05:46	<u>1. Con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</u>
22:05:54	Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.
22:06:07	<u>2. Con 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.</u>
22:06:15	Se turna a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, Gobernación y Población, y de Justicia, para dictamen; y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.
22:11:18	La Presidencia decreta un receso.
23:02:28	Se reanuda la Sesión.
23:03:21	El siguiente punto del Orden del día es la presentación de iniciativas.
23:04:21	Se concede el uso de la tribuna a la Dip. Graciela Sánchez Ortiz (MORENA), para presentar dos iniciativas.
23:05:05	1. Con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
23:05:30	2. Con 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.
23:11:51	La Presidencia instruye a la Secretaría consulte a la Asamblea en votación económica, si se consideran de urgente resolución, se le dispensan todos los trámites, y se sometan a discusión y votación de inmediato.

¹¹ https://minutoxminuto.diputados.gob.mx/minuto_movil.php?sesion=378&pag=1

23:12:14	Se consideran de urgente resolución y se le dispensan todos los trámites.
23:13:41	En consecuencia, el siguiente punto del Orden del día es la discusión del 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 y del 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.
23:14:28	<u>Se concede el uso de la tribuna al Dip. Marco Humberto Aguilar Coronado (PAN), para presentar moción suspensiva.</u>
23:19:53	Se desecha la moción suspensiva.
23:20:21	<u>Se concede el uso de la tribuna al Dip. Salomon Chertorivski Woldenberg (MC), para presentar moción suspensiva.</u>
23:26:29	Se desecha la moción suspensiva.
23:26:55	<u>Se concede el uso de la tribuna al Dip. Miguel Ángel Torres Rosales (PRD), para presentar moción suspensiva.</u>
23:33:37	Se desecha la moción suspensiva.
23:34:15	<u>Se concede el uso de la tribuna al Dip. Jaime Bueno Zertuche (PRI), para presentar moción suspensiva.</u>
23:39:51	Se desecha la moción suspensiva.
01:16:19	La Presidencia instruye a la Secretaría consultar a la Asamblea en votación económica, si ambos proyectos de Decreto se encuentran suficientemente discutidos en lo general.
01:20:55	La Secretaría instruye abrir el Sistema Electrónico y la Plataforma Digital, para proceder a la votación nominal del proyecto de Decreto en lo general y en lo particular de lo no reservado, que contiene modificaciones a la Ley General de Comunicación Social y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
01:41:44	La Secretaría informa que se emitieron 267 votos a favor y 221 en contra.
01:42:36	Aprobado en lo general y en lo particular lo no reservado del 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.
02:05:34	Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Pasa a la Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.
02:09:25	La Presidencia instruye a la Secretaría abrir el Sistema Electrónico y la Plataforma Digital, para proceder a la votación nominal en lo general y en lo particular de lo no reservado, del 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.
02:28:03	La Secretaría informa que se emitieron 267 votos a favor y 219 en contra.
03:16:16	La Presidencia instruye a la Secretaría abrir el Sistema Electrónico y la Plataforma Digital, para proceder a la votación nominal de los artículos reservados en términos del proyecto de Decreto y con las modificaciones aceptadas por la Asamblea.
03:37:39	La Secretaría informa que se emitieron 261 votos a favor y 216 en contra.
03:37:46	Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto 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. Pasa a la Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.
03:38:51	Se levanta la Sesión

5.1.2 VOTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LAS INICIATIVAS SIN CONOCIMIENTO.

El martes 6 de diciembre de 2022, se abrió la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, en donde se informó que se habían recibido dos iniciativas que corresponden al denominado plan B de la reforma electoral, siendo publicadas en la Gaceta Parlamentaria y turnándose a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Gobernación y Población, y de Justicia para su dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión.

No obstante lo anterior, posterior a un receso decretado por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la Diputada Graciela Sánchez Ortiz, al presentar las iniciativas referidas, aludió que en ese momento se hacía entrega de las versiones finales con algunas modificaciones.

Con relación a lo anterior, se destaca que existe una vulneración al proceso legislativo, toda vez, los asuntos publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados no fueron los mismos que se sometieron a discusión y aprobación en la sesión del martes 6 de diciembre de 2022, destacando que las diversas fuerzas parlamentarias no tenían conocimiento del contenido de las mismas, para poder estar en condiciones de tener una genuina deliberación parlamentaria, ya que, el mismo día en que se presentó, se discutió a pesar de que no fueron las iniciativas que en primer momento se habían publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Además, se puede estimar que las iniciativas en cuestión, no se conocieron previamente por los demás integrantes del Congreso, aunado a que se dispensaron todos los trámites, como el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que no era posible considerar ser resultado de un adecuado debate.

Si bien, diversas diputadas y diputados de diversos grupos parlamentarios, externaron argumentos, a favor y en contra de las iniciativas reclamadas, no debe perderse de vista que dichos posicionamientos se dieron dentro de la sesión del mismo día, por lo cual es incongruente considerar que se tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar las iniciativas legal y estar en posibilidad de realizar un debate real sobre las mismas.

Aunado a lo anterior, la votación en la Cámara de Diputados (267 votos en pro y 219 en contra) solo puede reflejar que las reformas se aprobaron por la existencia de una mayoría parlamentaria, la cual impuso esa mayoría sin atender los principios democráticos que deben regir en el debate parlamentario. Además, como previamente fue referido, las normas aprobadas y ahora impugnadas, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano, por lo que la imposición de la mayoría vulnerando la posibilidad de las minorías de hacerse oír, tiene un impacto grave y genera una vulneración a los estándares del derecho de participación deliberativa.

En tal sentido, al ser votado y aprobado un proyecto de reforma, sin el conocimiento de las legisladoras y legisladores, debería ser causal suficiente para determinar la inconstitucionalidad de la norma, toda vez que, no se cumplimentó el derecho a la participación deliberativa, toda vez que, no puede sostenerse que las Diputadas y Diputados, incluso de la fuerza político que propuso las versiones finales de las iniciativas controvertidas; tuvieran conocimiento del contenido de las mismas para realizar una adecuada discusión y votación. Aunado a que, el mismo día que fueron

presentadas, se solicitó la dispensa de los trámites, esto es la omisión de que se realizará un dictamen por las comisiones pertinentes para analizar, estudiar y proponer la viabilidad de las iniciativas que les son turnadas.

Por otra parte, se refuerza la vulneración antes mencionada, toda vez que, se discutieron y aprobaron iniciativas que no habían sido publicadas en la Gaceta Parlamentario, por lo cual debe estimarse una violación al requisito de publicidad.

Además, no puede considerarse que las iniciativas hayan sido suficientemente discutidas por parte de las Diputadas y los Diputados de la Cámara de Diputados, ya que, muchos de ellos desconocían el contenido de las iniciativas, más aún que en la misma sesión, la Diputada que hizo la presentación de las mismas, en ese momento entregó a la Mesa Directiva de dicho órgano legislativo, las versiones finales de las iniciativas, con modificaciones.

5.1.3 FALTA DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA CONSIDERARSE COMO TRÁMITE COMO DE URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN.

Por otra parte, el modelo democrático debe apegarse a lo señalado por el artículo 72 de la CPEUM, ya que, cobra una especial relevancia, al estimar que "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", por lo cual, los reglamentos de las Cámaras cobran una gran importancia al derivar directamente del precepto constitucional citado y cuya vulneración se debería entender como una violación grave en el proceso legislativo, ya que se puede entender como un extesión de dicho precepto constitucional.

Si bien los Reglamentos de la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente, permiten dispensar ciertos trámites legislativos, cuando exista urgencia para aprobar una iniciativa de ley o decreto, no debe perderse de vista que se trata de una situación excepcional.

Con relación a lo anterior, debe recordarse la importancia que tiene los Reglamentos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, toda vez que, como fue citado en párrafos que preceden, estos ordenamientos jurídicos derivan directamente de la CPEUM, misma que entregó el derecho de autorregularse para cumplir con lo dispuesto en la misma CPEUM.

En el caso en concreto, se estima que existe otra vulneración al procedimiento legislativo, ya que, en la sesión vespertina del 6 de diciembre de 2022 de la Cámara de Diputados, la Diputada Graciela Sánchez Ortiz (a nombre de los partidos MORENA, PT y PVEM), solicitó que se sometiera a votación considerar las iniciativas que minutos antes había presentado, se les diera carácter de urgente resolución, con lo cual se les dispensarán los trámites y se sometieran a discusión de inmediato.

En tal sentido, el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

Artículo 20

(...)

2 La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

d) Incorporar en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno las iniciativas o minutas con carácter preferente para su discusión y votación, en el caso de que la comisión o comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de treinta días naturales;

Por otra parte, los artículos 64, numeral 1; 65, numeral 4; 79, numeral 2, párrafos IV, V y VI; disponen:

Artículo 64.

1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el Orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al Presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno. (Énfasis añadido)

Artículo 65.

(...)

4. Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de urgente u obvia resolución, deberá señalarse expresamente al momento en que sea registrado ante la Junta, quien deberá circular entre los grupos el documento en archivo electrónico o impreso con el contenido de la propuesta. Los casos de excepción deberán ser acordados por la Junta. (Énfasis añadido).

Artículo 79.

(...)

2. Las proposiciones con punto de acuerdo se sujetarán a lo siguiente:
IV. En cada Sesión la Junta podrá acordar la inscripción de hasta dos proposiciones con punto de acuerdo para que sean consideradas por el Pleno, a trámite de urgente u obvia resolución, atendiendo a los principios de equidad e inclusión de los grupos. En caso excepcional la Junta podrá acordar la inscripción de una proposición adicional;

V. Las proposiciones que la Junta no considere proponer ante el Pleno con el carácter de urgente u obvia resolución, se tramitarán conforme al artículo 62, numeral 3 de este Reglamento;

VI. Las proposiciones calificadas por el Pleno de urgente u obvia resolución, serán discutidas y votadas directamente por éste. En caso de no ser así calificadas, el Presidente las turnará a comisión, y

(...)

Además, el artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone lo siguiente:

Artículo 82.

1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y

II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

- III. Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno. (Énfasis añadido).**

Conforme a los preceptos citados previamente, se puede concluir que, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de forma general, debe turnar las iniciativas presentadas a las Comisiones correspondientes, para que las mismas realicen sus atribuciones de análisis, discusión y emisión de un Dictamen de proyecto de reforma. Además, se reconoce que existe un procedimiento para dispensar los trámites previstos en el Reglamento, cuando se estima la necesidad de calificar el asunto como de urgente resolución.

Además, se reconoce que existe un procedimiento para dispensar los trámites previstos en el Reglamento, cuando se estima la necesidad de calificar el asunto como de urgente resolución.

En el caso en concreto, se estima que existe una violación al proceso legislativo, derivado de que no se respetaron las formalidades y requisitos establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados, para determinar la necesidad de estimar un asunto de urgente resolución.

Con relación a lo anterior, es un hecho notorio que las Diputadas y Diputados, en la sesión vespertina del 6 de diciembre de 2022, no conocían el contenido de las iniciativas presentadas en esa misma sesión, aunado a que eran versiones distintas a las que se habían publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Dicha vulneración se refuerza, toda vez que, no existe constancia o algún indicio de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, conforme a lo establecido en el Reglamento de dicho órgano, haya distribuido, de forma electrónica o impresa, a las Diputadas y Diputados las iniciativas que se iban a poner a consideración del Pleno, lo cual genera una violación fundamental en el proceso legislativo al imponer a las minorías parlamentarias, votar asuntos sin que los conozcan y que no hayan tenido un tiempo razonable para su debido análisis.

Por otra parte, aunado al impedimento a las Diputadas y Diputados de poder conocer con un tiempo razonable las iniciativas que se iban a votar; destacamos que no existe fundamentación y motivación alguna para estimar que los asuntos debían ser considerados como de urgente resolución e inclusive en la misma sesión (donde fueron presentadas las iniciativas, a las cuales se solicitó se les diera trámite de urgente resolución) se solicitaron diversas mociones suspensivas por diversos grupos parlamentarios, derivado del desconocimiento del contenido, así como de la motivación para estimarse como de urgente resolución.

Conforme a lo anterior, se destaca que, dentro de los supuestos señalados por el Reglamento de la Cámara de Diputados, para que una iniciativa pueda ser sometida a discusión y votación del Pleno, sin el dictamen correspondiente debe estimarse I) se trámite de urgente y obvia resolución; II) se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos por el Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, cumpliendo el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

En tal sentido, debe estimarse que las Iniciativas que derivaron en el DECRETO impugnado, no cumplen con ninguno de los supuestos, toda vez que: I) no se justificó y motivó el por qué se debía considerar como un asunto de urgente

resolución y; II) no se cumplió con la Declaratoria de Publicidad toda vez que fueron aprobadas horas posteriores a la presentación.

Además, debe considerarse que la aceleración o dispensa de los trámites preparatorios a la discusión plenaria sí impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa, la cual fue presentada en la misma sesión que fue votada y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Este H. Tribunal Constitucional, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013; destacó ciertas condiciones que debían acreditarse para la dispensa de trámites legislativos, siendo:

- 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
- 2) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
- 3) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso -por supuesto- ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

En tal sentido, conforme a dichos parámetros, es de destacar que, el trámite que se le dio a las iniciativas cuyo resultado fue el 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, publicado el 02 de marzo de la presente anualidad, en el D.O.F, no tuvo justificación, motivación y fundamentación alguna para considerarse como de "urgente resolución", por lo cual, la dispensa de los trámites legislativos, vulnera los derechos de las minorías parlamentarias al no permitir conocer, deliberar, analizar el contenido de las mismas, afeitándose el principio de democracia deliberativa.

En tal sentido, en concordancia con la postura establecida por esta SCJN respecto de las violaciones al procedimiento legislativo, se debe estimar que existe un vicio de origen respecto del Decreto que se impugna, toda vez que, vulnera directamente los principios democráticos en los cuales deben fundamentarse y motivarse todas las actuaciones de un órgano legislativo, ya que, calificaron las iniciativas como de "urgente resolución", sin la fundamentación y motivación para que se concediera dicha calificación.

Por ello, debe considerarse que desde su origen, las iniciativas poseen vicios graves que vulneran el proceso legislativo, y por ende el principio de democracia deliberativa, ya que, no tuvo sustento para considerarse como de trámite urgente y; las y los legisladores no tenían conocimiento del contenido de las iniciativas, derivado de la premura con la que se generó su discusión y aprobación. Además de haber incertidumbre entre las diversas versiones que había, toda vez que, la Diputada que presentó los proyectos, entregó una versión distinta a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, a la que se había publicado en la Gaceta Parlamentaria.

La anterior consideración se refuerza con lo señalado por la Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel, en la sesión del miércoles 14 de diciembre de 2022, de la Cámara de Senadores¹², consultable en la versión estenográfica:

¹² https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2022_12_14/2288

El Presidente Senador Alejandro Armenta Mier: Aprobada el acta de la sesión del martes 13 de diciembre de 2022.

Antes de pasar al siguiente asunto le regreso el uso de la palabra a la Senadora Beatriz Paredes para que nos haga el comentario correspondiente.

La Senadora Beatriz Paredes Rangel: (Desde su escaño) Gracias, señor presidente.

Compañeras y compañeros Senadores:

Informo a este pleno que hemos presentado documento oficial al ciudadano Senador Alejandro Armenta Mier, presidente de la Mesa Directiva, suscrito por su servidora Beatriz Paredes y por el Senador Miguel Ángel Osorio Chong, el contenido de este documento es el siguiente y lo expreso para solicitar atentamente al señor presidente retire de la Orden del Día de esta sesión los puntos relativos a los dictámenes vinculados con la Reforma Electoral.

Por medio del presente, y toda vez que se encuentran enlistados en el Orden del Día de la sesión ordinaria de hoy, los dictámenes de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el primero que contiene minuta con 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 Partido 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; y el segundo por el que se reforman y adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, estamos solicitando que se retire por las consideraciones siguientes, al realizar una revisión de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, de la sesión del martes 7 al miércoles 8 del mes de diciembre, se obtuvo lo siguiente.

Al iniciar la sesión vespertina del martes 7, en la Gaceta Parlamentaria 61/69C aparecían las iniciativas del grupo parlamentario de Morena para reformar la LGIPE, LGPP, LOPF y una nueva LGMIME.

B) Poco después de las 23 horas reanudó la sesión después de un receso y el presidente de la Mesa Directiva dio la palabra a la Diputada Graciela Sánchez Ortiz, del grupo parlamentario de Morena, para presentar las iniciativas anteriormente mencionadas, señalando que tenían algunos cambios y modificaciones, el presidente dio por recibidas las iniciativas sin ordenar que fueran publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

C) En el transcurso de la sesión ningún Diputado o Diputada hizo referencia a los cambios que se habían introducido en la iniciativa del grupo parlamentario de Morena.

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

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

F) Lo que ocurrió en algún momento de la sesión fue la sustitución de la Gaceta Parlamentaria 6169-C, con el fin de publicar la segunda versión de la iniciativa de Morena, con los cambios que la Diputada Sánchez Ortiz refirió

de manera genérica, pero esto no estaba realizado en el momento en que se dio la votación.

De los hechos antes señalados, y a partir de los datos que pudimos obtener, tengo la conclusión de que los cambios introducidos en la iniciativa de Morena entre las 22:00 y las 23:00 horas no fueron informados al Pleno de la Cámara de Diputados, textualmente "por lo que no pueden ser considerados como aprobados por el Pleno; en todo caso, es un vicio muy grave de origen y, si se pretende que se voten por esta alta representación, estaremos incurriendo en una ilegalidad, como incurrió la Cámara de Diputados".

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

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

Ciudadano presidente, es extraordinariamente compleja la reforma que se va a votar; se ha expresado el punto de vista de todos los grupos parlamentarios de la oposición en cuanto las irregularidades de proceso legislativo, además de las objeciones de fondo; tenemos una enorme preocupación de que el Congreso de la Unión tenga que asumir una secuela de ilegitimidad y de desprestigio, simplemente porque se precipitan procedimientos, porque no se quiere reconocer que hay un debate nacional muy serio que defiende a las instituciones electorales del país.

Considero indispensable, por el prestigio de la Mesa Directiva, por la responsabilidad que tiene el presidente de la Mesa de ser el custodio de la legalidad de los dictámenes que somete a consideración de este Pleno, y por el respeto que merecemos los Senadores de la República a nuestra función, solicite a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el que se sustancie la probanza de que los artículos que se votaron en el Pleno de la Cámara estaban debidamente publicitados en la Gaceta Parlamentaria y que no se realizó un fraude en el procedimiento legislativo de la Cámara de Diputados.

Esa información que le proporcione la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, si puede hacerlo, se nos tiene que presentar a los legisladores de esta Cámara Alta antes de someter a discusión los dictámenes de referencia.

Es su obligación como presidente del Senado de la República y es obligación de todas y todos los Senadores cuidar de la potestad de nuestra representación y de la legalidad de los actos procedimentales de la Colegisladora.

Muchas gracias, señor presidente.

Retiren los dictámenes de referencia.

Se estima pertinente aludir a las siguientes jurisprudencias sostenidas por el Pleno de esta SCJN, P./J.37/2009, con el siguiente rubro:

DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN 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.

Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 37/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

Así como el criterio jurisprudencial P./J.36/2009, sostenido por el Pleno de esta SCJN, de rubro:

DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.

El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 36/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.

También se destaca el criterio jurisprudencial PC.XV. J/5 A (10a.), con el siguiente rubro:

DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN DE LA APROBADA EN LA SESIÓN QUE ORIGINÓ AL DECRETO No. 169 DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO ESTATAL A LA VENTA FINAL DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO, PRODUCE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ, AL TRASTOCAR LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.

La dispensa del trámite legislativo a que se refiere el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, relativa a la entrega de los dictámenes a los diputados 3 días antes de su discusión, aprobada "por causa de urgencia" dentro del procedimiento que dio origen a la aprobación del referido decreto, genera una violación al procedimiento legislativo que trasciende de manera fundamental a la norma y provoca su invalidez, al trastocar los principios democráticos, toda vez que los diputados no tuvieron tiempo para conocer y estudiar un dictamen entregado el mismo día en que se votó, no obstante que se le haya dado lectura en sesión, ya que una sola lectura no otorga la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances del dictamen para estar en condiciones de discutirlo mediante la generación de un verdadero debate, en términos de los artículos 125 a 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, pues no es razonable el tiempo empleado para tal efecto, en tanto que inmediatamente después de la lectura del dictamen correspondiente se pasó a su votación, siendo que las reglas del proceso legislativo deben garantizar un conocimiento cierto, completo y adecuado de las iniciativas que permita a los legisladores actuar con responsabilidad.

5.1.4 VULNERACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE SENADORES, DERIVADO DE UNA INDEBIDA APROBACIÓN DEL DICTAMEN EN LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA.

En el caso de la Cámara de Senadores, también dilucidaron violaciones al debido proceso legislativo, misma que refuerzan la necesidad de declararlo inconstitucional e inconvencional.

Lo anterior deriva de que se aprobó de manera indebida un dictamen de las Comisiones Unidas de Gobierno y Estudios Legislativos Segunda, quienes en contravención de lo dispuesto por el reglamento del Senado de la República, sesionaron de manera individual, con la finalidad de no cumplir con los requisitos establecidos respecto del quórum necesarios para celebrar la sesión y bajo preceptos normativos que no eran aplicables, convocaron a sesiones extraordinarias, con la finalidad de aprobar un dictamen de **Comisiones Unidas**, de forma individual y separada, para que con prontitud fuera discutido y aprobado por el pleno.

Así, del análisis y lectura de las versiones estenográficas de las sesiones celebradas en los días 6, 13, 14 y 15, de diciembre de 2022, se permite concluir que, la aceleración o dispensa de los trámites previos a la discusión plenaria, impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer las iniciativas planteadas -al haber sido presentadas el mismo día en que fueron discutidas- y, por ende, debatir sobre esta con un verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Con relación a lo anterior, se destaca lo dispuesto por los artículos 135 y 147 del Reglamento del Senado de la República:

Artículo 135

1. Las comisiones ordinarias tienen adicionalmente las atribuciones siguientes:

- I. *Dictaminar las iniciativas, minutas, proyectos y proposiciones que les son turnados;*
- II. *Celebrar reuniones de comisiones unidas en el Senado o en conferencia con comisiones de la Cámara de Diputados, en términos de lo dispuesto por el artículo 154 de este Reglamento;*
- III. *Revisar y evaluar, en lo que corresponde, el informe sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal que presenta el Presidente de la República, así como los que remiten los titulares de las dependencias y entidades federales, los órganos autónomos y cualquier otro ente público obligado.*

Artículo 147

1. *Para que una reunión de comisión sea válida se requiere la asistencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.*
2. *En los casos de reuniones de comisiones unidas, el quórum se forma con la asistencia de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de ellas.*
3. *Cuando no se forma quórum después de dos convocatorias sucesivas a reunión, sus presidentes lo hacen del conocimiento de la Junta para que coadyuve a la solución correspondiente.*

En tal sentido, se cometieron una serie de violaciones al procedimiento legislativo en contravención a lo dispuesto por el Reglamento de la Cámara de Senadores, toda vez que, con la finalidad eludir los requisitos para realizar una sesión válida de Comisiones, se aprobó un dictamen de Comisiones Unidas, sesionando de manera individual.

Con relación a lo anterior, se destacan los siguientes hechos:

- 1) El 9 de diciembre de 2022, se emitió una Convocatoria para la Reunión Ordinaria en Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, la cual tendría verificativo el 12 de diciembre a las 10:00.
- 2) El 12 de diciembre de 2022, al no haber quórum para que se llevara a cabo la reunión, se publicó una nueva convocatoria, por medio de la cual se posponía la sesión para las 12:00 horas.
- 3) Llegadas las 12:00 horas del citado día, se estimó que había quórum de la Comisión de Gobernación, sin embargo, no era la misma situación con la Comisión de Estudios Legislativos Segunda; y por ende no había quórum para la sesión de Comisiones Unidas.

Derivado del hecho anterior, en contravención de lo estipulado por el Reglamento del Senado y sin mediar acuerdo, la Presidenta de la Comisión de Gobernación determinó celebrar a las 12:00 horas una reunión extraordinaria de dicha Comisión, con la finalidad de aprobar el Dictamen de las Comisiones Unidas.

- 4) El mismo 12 de diciembre de 2022, a las 18:00 horas se llevó a cabo la Sesión de la Comisión de Estudios Legislativos Segundo, de manera individual para aprobar el Dictamen de la Comisiones Unidas.

De los hechos antes mencionados, es que se puede destacar las violaciones al procedimiento legislativo y a las normas establecidas en el Reglamento del Senado, toda vez que, contrario a la normativa y con la finalidad de eludir el requisito del quórum la Comisión de Gobernación celebró una sesión extraordinaria para aprobar

el dictamen de las Comisiones Unidas, si cumplimentar lo dispuesto por el artículo 14, numeral 3 del Reglamento del Senado, en el sentido de haber emitido previamente dos convocatorias o en su caso que haya mediado acuerdo.

Además, no debe pasar desapercibido la omisión de la Comisión de Justicia, a la cual, en el turno de la Minuta, se determinó que dicha Comisión debía emitir opinión, lo cual contraviene lo mandatado por la Mesa Directiva.

También, genera incertidumbre el hecho que la sesión de la Comisión, en la cual se aprobó el proyecto de dictamen de la Minuta que derivó en el DECRETO impugnado, tuvo una duración menor a 10 min y su celebración se realizó sin la minoría parlamentaria que integra dicha comisión, ya que, derivado a la premura con la que fue convocada, había una imposibilidad real de informar y notificar con el tiempo suficiente las y los integrantes para asistir a dicha reunión.

5.1.5 VULNERACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, POR UNA INDEBIDA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN, AL ESTIMAR QUE EL DICTAMEN REMITIDO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA ERA DE TRÁMITE URGENTE.

En concatenación de todas las violaciones al proceso legislativo, también se menciona que, la Cámara de Diputados, de nueva cuenta vulneró dicho proceso, toda vez que, sin justificación alguna se aprobó calificar el asunto como urgente resolución, para dispensar todos los trámites legislativos, por lo que nuevamente se genera una vulneración al principio de democracia deliberativa.

Dichas irregularidades resultan graves, toda vez que, se trata de normas generales que impactarían en el proceso electoral federal de 2023-2024, incidiendo en la eficacia y funcionalidad del sistema democrático mexicano. Aunado a lo anterior, la gravedad se enfatiza cuando se advierte, que ni de la discusión, ni de la aprobación participaron las respectivas fuerzas representativas.

5.2 INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD 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, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, POR LA OMISIÓN DE REALIZAR CONSULTAS PREVIAS A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS.

Aunado a las violaciones al proceso legislativo cometidas por el Congreso de la Unión para expedir el 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, publicado el 02 de marzo de la presente anualidad, en el D.O.F.; resulta de suma importancia destacar la omisión del Congreso de la Unión de realizar consultas previas a los pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como a los diversos grupos vulnerables.

Además, es de resaltar que los grupos vulnerables son aquellos grupos de personas, organizadas formalmente o no, que por sus condiciones permanentes o temporales se encuentran en riesgo, inseguridad, indefensión y desventaja, dentro los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

En tal sentido, la consulta previa se encuentra reconocida los artículos 1 y 2 de la CPEUM, así como en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Con relación a lo anterior, el artículo 1 de la CPEUM, dispone lo siguiente:

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (Énfasis añadido).

(...)

Por otra parte, el artículo 2, dispone lo siguiente:

Artículo 2o. *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

I. *Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*

(...)

B. *La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las*

políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

(...)

C. *Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.*

(...)

El artículo 6º del “Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo señala lo siguiente:

Artículo 6.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (Énfasis añadido)

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En tal sentido, el derecho a la consulta previa se puede considerar como un derecho humano, del que se desprende la obligación del Estado Mexicano de consultar a los pueblos indígenas, cuando pudiera llegar a haber una afectación potencial a sus intereses o derechos.

Lo anterior implica la obtención de un consentimiento previo, libre e informado por parte de las comunidades indígenas, con relación a aquellos actos administrativos, programas sociales, establecimiento o modificación de normas jurídicas, y todas aquellas acciones que conlleven la posible afectación a sus tierras, tradiciones, usos y costumbres; es decir, a su cosmovisión.

Con relación a lo anterior, la violación del Congreso de la Unión radica en la omisión de realizar consultas previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas, respecto de las reformas que se aprobaron en materia electoral, ya que, la organización y desarrollo de las elecciones es una actividad que tiene un impacto directo en las comunidades indígenas y afroamericanas, así como en los grupos vulnerables.

Esta SCJN, en diversas ocasiones, como lo fue en las Acciones de Inconstitucionalidad 81/2015, 136/2020, 164/2020; determinó la invalidez de los decretos aprobados al estimar que existió la omisión de realizar una consulta previa.

Sirve de sustento, el criterio establecido por este H. Tribunal Constitucional, en la Acción de Inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 152/2020, 153/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020, en la cual se determinó la inconstitucionalidad de Decreto que se controvertía al no advertirse que en el proceso legislativo no se consultara su opinión a los pueblos respecto de la modificación que se haría.

Además, se destacó que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.

En el referido precedente, también se destacaron las características con los cuales se debe realizar la consulta a los grupos previamente citados, estableciendo lo siguiente:

- a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
- d) **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Por ello, si bien el proceso legislativo no prevé una etapa de consulta, lo cierto es que, de una interpretación de los artículos 6 y 7 del "Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" de la Organización Internacional del Trabajo, es que se puede estimar que el Congreso de la Unión debe prever una fase adicional de consulta para grupos y comunidades indígenas y grupos afroamericanos, así como consulta a otros grupos vulnerables; destacando que debe ser previo a la emisión la acto, esto es, previo a la presentación de las reformas que pretendan tener impacto en la sociedad.

En el presente caso, se estima que el DECRETO impugnado, si tiene un impacto y afecta directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de todo el territorio nacional, toda vez que, se realizaron cambios legislativos que tienen una repercusión directa en derechos humanos y derechos político-electorales. Esto es particularmente importante bajo la consideración de que, en términos del artículo 2, apartado A, fracción I, los pueblos y comunidades indígenas tiene derecho a la libre determinación y, en consecuencia, autonomía

para decidir sus formas internas en materia política. Si bien ese derecho se refiere al fuero interno, es indispensable que ello tenga una proyección en las cuestiones políticas estatales y federales, en tanto es una garantía para su debida integración en la vida pública del país.

Además, no obran constancias que permitan considerar que se realizaron consultas a todas las comunidades referidas a nivel nacional, más aún cuando se concatena con la narrativa del desarrollo del proceso legislativo por el cual se aprobó el DECRETO impugnado.

En ese sentido, la jurisprudencia dictada por la Segunda Sala, 2a./J.11/2003 de la Undécima Época, establece que el derecho a la consulta previa se actualiza ante la mera posibilidad de que la decisión estatal afecte o incida de manera directa o diferenciada a los pueblos y comunidades indígenas, sin que resulte la acreditación del daño y su impacto significativo.

Si bien estimamos que las violaciones al procedimiento legislativo, así como la omisión de consulta previa a los pueblos indígenas y afromexicanas y a los diversos grupos vulnerables; son pertinentes para que esta SCJN declare la inconstitucionalidad de origen, sin la necesidad de entrar al estudio de fondo del DECRETO impugnado, consideramos necesario destacar otros aspectos relativos al contenido del DECRETO impugnado y su vulneración a los Derechos Humanos y a los Derechos Político-Electorales.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se destaca la necesidad y obligación del Congreso de la Unión de realizar consultas previas, ya que, de las mismas, tendría un panorama idóneo de la composición pluricultural de la Nación mexicana y estaría en una plena capacidad para poder deliberar y modificar la legislación, no obstante, contrario a su deber de realizar consultas previas, impero en eliminar de la legislación, el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas, así como de los grupos vulnerables derivado de las luchas sociales .

En tal sentido, la modificación a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales generó una afectación directa a dichas comunidades conforme a lo siguiente:

- 1) Se eliminó de la legislación el reconocimiento de la composición pluricultural del Estado Mexicano y en consecuencia su demodiversidad del artículo 1º de la LEGIPE.
- 2) Se eliminó la conceptualización de Autogobierno Indígena, de Sistema Normativo Interno y la de Gobierno Comunal; del artículo 3º de la LEGIPE.
- 3) Se eliminó la consideración de una perspectiva intercultural y plural de los derechos, en el caso de los autogobiernos de los pueblos y las comunidades indígenas y los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México; del artículo 5º de la LEGIPE.
- 4) Se añade el artículo 11 de la LEGIPE, a las personas con discapacidad.

Conforme a los tópicos expuestos, es que se estima que el DECRETO impugnado si afecta directamente los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas, así como a los grupos vulnerables.

Es importante señalar que, en lo relativo a las personas con discapacidad, la Convención Internacional Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que toda acción que busque garantizar la participación política de las personas con discapacidad debe contar con un proceso de consulta a dicho grupo¹³

¹³ Véase los artículos 4, 5, 29, 30 y 33.

Esta SCJN, debe estimar que la omisión referida, genera un impacto grave a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como a diversos grupos vulnerables, en contravención de lo dispuesto por la Constitución Federal y de los Tratados Internacionales, por lo cual se debe declarar la inconstitucionalidad total del DECRETO, ya que, se modifica de manera general la organización de las elecciones, lo cual repercute de manera directa y grave.

5.3 INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 33, párrafo 1, 61, 62, 71, 72,), EN EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA, 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, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, AL VULNERAR LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 41, BASE V, APARTADO A, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CPEUM.

5.3.1 Afectación a la estructura competencial del INE.

5.3.1.1 De la contravención al principio democrático/Sistema democrático mexicano al menoscabar la autonomía del INE.

a) Del principio democrático y de los valores de igualdad y libertad en el Estado democrático y constitucional de Derecho Mexicano

El artículo 133 de la Constitución Mexicana establece que la propia "Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma", son la **Ley Suprema de toda la Unión**; misma que tienen que observar todas las autoridades del Estado Mexicano.

Para su interpretación y cabal comprensión desde el punto de vista constitucional dicha Ley Suprema de toda la Unión contiene diversas "reglas", "principios" y "valores".

La distinción entre valores y principios -por un lado- y reglas -por otro-, es sencilla, en el entendido que, los principios enuncian cláusulas generales, mientras que las reglas por su parte contienen disposiciones específicas en las que se tipifican supuestos de hechos con sus correspondientes consecuencias jurídicas.

Ronald Dworkin al distinguir entre fines, principios y reglas, admite lo postulado por la doctrina al definir lo que se entiende por una "regla", en los términos señalados en el párrafo anterior, sin embargo, al referir lo que debe entenderse por fines, encuadra tanto valores como mandatos a los poderes públicos y por principios, éste entiende a aquellos estándares o cláusulas genéricas que enuncian "modos de ser del derecho". Concluye que, a diferencia de las reglas, los principios ofrecen argumentos para decidir, más no obligan a la adopción de una única decisión.

Pérez Luño¹⁴, por su parte señala que los valores no contienen especificaciones respecto de los supuestos en los que deben ser aplicados, ni sobre consecuencias jurídicas que deben distinguirse de su aplicación, es decir, constituyen ideas directivas generales que orientan y limitan críticamente la interpretación y aplicación de todas las restantes normas del ordenamiento jurídico. Es decir, **los valores forman el contexto histórico-espiritual de la interpretación** mientras que, **los principios entrañan un grado de mayor concreción y especificación respecto a las situaciones en las que pueden ser aplicados y a las consecuencias jurídicas de su aplicación.**

¹⁴ Pérez Luño, Antonio, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, 1984.

La superación del normativismo positivista por parte de la Constitución se plasma con el establecimiento de un orden valorativo que debe inspirarla a ella misma, y por consiguiente a todo el ordenamiento jurídico que emana de ésta.¹⁵

La constitucionalización de valores y principios produce la revalorización de la función judicial. La vinculación inmediata de la jurisdicción normativa constitucional y, por tanto, también a sus valores y principios está en la base del denominado paso del Estado legislativo al Estado constitucional.

Referir a “valores constitucionales” es trascendente pues el tener una perspectiva axiológica sobre la Constitución, así como del sistema jurídico en general condiciona/limita los modos de operar de los creadores y aplicadores del derecho.

Los “valores” son fines y objetivos generales de carácter abstracto, por su parte, un principio refiere al punto de partida de algo.

Sin importar los términos en que se encuentren redactadas las disposiciones jurídicas, cada una de ellas supone uno o varios “principios” que mandan la realización en lo posible de un “valor”. Lo anterior, supone que disposiciones jurídicas que conforman los sistemas jurídicos, también responden a los valores cuya realización ordenan dichos principios.

Ahora bien, uno de los más importantes fines de la interpretación jurídica es la determinación de valores y principios, con el objeto de desentrañar las finalidades que dieron origen a las disposiciones del derecho y lograr con ello, su óptimo cumplimiento de acuerdo con la finalidad de su creación.

La Constitución como norma fundamental, es un cuerpo normativo, cuya estructura supone normas jurídicas con una estructura de principios, que ordenan realizar determinados objetivos.

En virtud de lo anterior, es evidente que los valores postulados por el texto constitucional no tienen una calidad jurídica cualquiera, por lo tanto, los bienes constitucionales son valores a los que todo el ordenamiento secundario debe adaptarse -de conformidad con el principio de supremacía constitucional-.

Siendo los “valores constitucionales” principios normativos cuya realización en grado óptimo se impone en todo el ordenamiento jurídico, obligan fundamentalmente a su respeto, promoción y protección, debiéndose adoptar medidas adecuadas que permitan su plena realización.¹⁶

Tomando en cuenta el texto del doctrinario Manuel Aragón titulado “CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA Y CONTROL” resulta interesante abordar a la democracia desde una perspectiva de principio de legitimación interna, esto es, de lo que dice la propia Constitución mexicana de su propia legitimidad.

De la simple lectura de la norma fundamental mexicana, se advierte que la legitimidad interna es la democrática, no sólo porque así lo refiera literalmente, sino porque el poder se organiza de forma armónica con esa atribución.

El artículo 39 Constitucional proclama que la soberanía nacional reside en el pueblo, en los términos literales siguientes:

“Artículo 39. La soberanía nacional **reside esencial y originariamente en el pueblo**. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio

¹⁵ Tomás Puig, Petra, *Valores y principios constitucionales, Parlamento y Constitución*, España, Universidad Islas Baleares, 2001.

¹⁶ Sánchez, Rubén, *Valores constitucionales, Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” (**Énfasis añadido**)

Lo cierto, es que la interpretación jurídica del precepto transcrito aparenta ser clara, pues señala que la soberanía reside en el pueblo y por lo tanto a él pertenece el poder constituyente, no obstante, de lo anterior surge la duda de lo que debe entenderse por “soberanía”.

Por soberanía se entiende al poder absoluto y perpetuo de una República, que en el Estado constitucional -como lo es en la teoría nuestro país- es detentado por el pueblo. En este sentido, un poder así resulta inaprehensible por el derecho, situado no dentro, sino fuera de él.

De ahí, la distinción entre poder constituyente y poder constituido, pues el primero es ilimitado mientras que el segundo es limitado, sin embargo, el primer poder referido no puede caracterizarse jurídicamente porque el derecho no opera con términos absolutos, introducirlo significaría desvirtuar el derecho.

Ahora bien, todo estado constitucional es en primera instancia, Estado de derecho y en consecuencia la democracia constitucional implica la juridificación de la democracia, de ahí la necesidad de concebir jurídicamente a la soberanía.

En ese sentido, es importante señalar que el constitucionalizar a la soberanía no significa la desaparición del poder soberano, pues en efecto hay un soberano y es el pueblo que se limita asimismo a través de la Constitución.

Es por ello que, la grandeza de la Constitución reside en su objetivo de garantizar el hecho de la soberanía popular, es decir, el poder del pueblo para autodeterminarse.

Es así como convertir ese hecho en derecho supone regularlo y asegurar su modo de expresión con el objeto de que la voluntad popular no sea suplantada.

La democracia es el principio legitimador de la Constitución, no sólo porque ésta emane de un proceso democrático en sí mismo, sino porque el Estado lo garantiza a través de distintos preceptos constitucionales que permiten al pueblo seguir siendo soberano, permaneciendo como un pueblo de **hombres libres e iguales en su libertad**.

En virtud de lo anterior, se desprenden como auténticos fines de la Constitución, la **libertad y la igualdad**, valores que necesitan completarse para culminar la democratización del Estado constitucional, puesto que como refiere Manuel Aragón, la libertad sin igualdad es libertad de pocos y la igualdad sin libertad es, la igualdad de ningunos.¹⁷ De ahí que la democracia requiera la confluencia de ambos valores.

De conformidad con lo anterior, puede advertirse como en la Constitución, la democracia no sólo es un método, sino que la democracia significa junto al principio de la mayoría el reconocimiento de la minoría y que sólo existiría al existir la discusión y libertad de expresión.¹⁸

5.3.1.2 Sistema democrático mexicano.

Es a través del artículo 40 Constitucional, que se define la forma de gobierno del Estado mexicano, tal como se desprende a continuación:

¹⁷ Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

¹⁸ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, 1977.

*"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República representativa, democrática, laica y federal**, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."* (Énfasis añadido)

Del precepto Constitucional antes transcrito se desprenden como elementos fundamentales de la forma de gobierno de nuestro país, que ésta sea: (i) republicana -relativa a que el cargo de jefe del Estado está en manos de un presidente temporal que se elige por votación-, (ii) representativa -poder político deriva del pueblo, pero es ejercido por sus representantes elegidos por medio del voto-, (iii) democrática, (iv) laica -se mantiene ajena a cualquier doctrina religiosa- y (v) federal -unión de varias entidades que delegan parte de su autonomía en el Estado-.

Toda vez que el presente capítulo refiere al sistema democrático en México, es menester ahondar en lo que debe entenderse por "democracia".

La democracia refiere que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene del pueblo, es decir, cuando éste emana de la voluntad popular. Lo anterior se encuentra íntimamente relacionado con el contenido del artículo 39 Constitucional que señala "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Giovanni Sartori por su parte refiere que "existe democracia si el poder es legítimo, si emana de la voluntad popular" y que, por lo tanto, si la designación de los dirigentes no proviene del consenso popular, se entenderá que "no hay democracia"¹⁹.

Javier Patiño Camarena por su parte, señala que una democracia representativa refiere a "la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes"²⁰

Ahora, el que un Estado asuma una forma de gobierno democrática significa que hay una serie de reglas que deben acatarse para la toma de decisiones colectivas que se resumen en los principios universales que Norberto Bobbio ha identificado como los elementos procesales distintivos de la democracia frente a las formas de gobierno autocráticas.²¹ Mismos que se resumen de la siguiente manera: (i) Los ciudadanos mayores de edad -sin distinción- deben gozar de derechos políticos; (ii) el voto de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás, lo que supone misma capacidad de incidir en la toma de decisiones ya sea a través de la participación directa o a través de elección de representantes; (iii) aquellos que disfrutan de derechos políticos deben ser libres de votar según su propia opinión, (iv) los ciudadanos deben ser libres para elegir entre opciones diversas, lo que se traduce en alternativas políticas distintas, (v) tanto para elecciones como decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, y (vi) ninguna decisión tomada por mayoría puede limitar los derechos de éstos ni mucho menos de las minorías.

Esa última regla expresa una serie de condicionamientos a las decisiones democráticas que, sin importar el grado de consensos **debe ser acotada por una serie de derechos** que anulen la posibilidad de un ejercicio tiránico del poder por parte de la mayoría.

¹⁹ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, 1997.

²⁰ Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

²¹ Bobbio, Norberto, *Teoría generale della politica*, Turín, Einaudi, 1999.

Por su parte, la ecuación “democracia-constitucional” supone no sólo que un régimen sea democrático, sino que también que el mismo sea constitucional, lo que supone la limitación del poder para evitar abusos en su ejercicio.

Tradicionalmente, la democracia ha sido entendida en base a un criterio formal.

La democracia formal refiere al conjunto de reglas e instituciones que rigen a un sistema político y que sirven para tomar decisiones colectivas con el máximo consenso y sin el uso de violencia. Los principios que subyacen a la democracia formal o procedimental son: **1.** La libertad y por otro lado **2.** La igualdad.

Michelangelo Bovero señalaba que la democracia refiere al régimen de igualdad política y de la libertad política, asimismo, del régimen de libertades.²²

Por lo tanto, si la democracia es el régimen de libertades y de la igualdad social, en su dimensión ética es la síntesis entre **(i)** la libertad y la igualdad políticas, **(ii)** las libertades liberales y **(iii)** la justicia social.

Ahora bien, la democracia moderna, es un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar políticas. Sin embargo, este método presupone conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas -autoritarismo y dictadura-. Estos valores a su vez son el resultado de la evolución de las sociedades modernas y pueden justificarse racionalmente mostrando que son preferibles y cómo pueden realizarse institucionalmente, lo que significa que no se trata de cuestiones individuales o subjetivas, sino de cuestiones que pueden/deben debatirse públicamente, y que al momento de abordarse/discutirse se hará de forma pública y racionalmente, para que los gobernados entiendan sus características y finalidad.

Los valores de la democracia moderna y de su principio constitutivo -soberanía popular- son tres: **1.** La libertad, misma que tiene dos significados/sentidos -el primero que refiere a la posibilidad de actuar sin interferencias o amenazas y la libertad democrática, que significa la capacidad de autogobernarse o autodeterminarse-, **2.** La igualdad jurídica o política que refiere a que cada votante tiene exactamente el mismo peso en los comicios pero además que todo ciudadano goce de los mismos derechos y obligaciones y **3.** La fraternidad, que busca que los miembros de una sociedad no deben verse como enemigos sino como copartícipes en la formación de la voluntad pública.²³

Por su parte, Jorge Carpizo en su obra llamada “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”²⁴ se dio a la labor de analizar el concepto de democracia de forma extensa. Del análisis/estudio a diversas propuestas de doctrinarios de todo el mundo, plasmó en su texto dos significados para definir dicho concepto, siendo el segundo el más extenso y el cuál advierte en una mayor cercanía lo que debe entenderse por democracia.

El primer significado refiere a un fenómeno dinámico y expansivo. En ese sentido, los sistemas democráticos para hacer frente a nuevas realidades tienen que legislar y precisar cuestiones novedosas que en el pasado no presentaban preocupación pero que derivado del avance tecnológico/científico, o por el simple desarrollo y evolución de la sociedad, ponen en riesgo la democracia y/o las libertades de las personas.

²² Caballero H., Rafael, *La naturaleza ética de la democracia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

²³ Salazar Luis, et. José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, México, INE, 2020.

²⁴ Carpizo, Jorge, *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*, *Boletín mexicano de derecho comparado*, agosto 2007. Recuperado el 28 de marzo de 2023 de <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bo/mex119/BMD000011903.pdf>

En virtud de lo anterior, es evidente que los derechos humanos tienen fuerza expansiva, porque **no puede existir una democracia en donde no se respeten los derechos humanos.**

La segunda definición de democracia, misma que el propio autor señala como su preferida, refiere que la democracia es el método o la técnica que permite a los ciudadanos elegir dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos.

En esta definición se encuentran diversos elementos básicos que constituyen una democracia:

- 1) Orden jurídico, Constitución y Estado de derecho, son elementos indispensables para que exista una democracia. La democracia constituye una serie de reglas del juego que se encuentran en la Constitución y en la ley. En consecuencia, la democracia se actualiza constante y permanentemente a través del respeto a las reglas establecidas, en otras palabras, a través del respeto a la Constitución y al Estado de derecho que ésta representa.
- 2) El sufragio universal consistente en que no puede haber exclusiones en el derecho de voto por cuestiones de sexo, raza, religión, educación.
- 3) El voto debe ser libre y secreto, sin coacción alguna y las elecciones deben ser libres e imparciales.
- 4) Las elecciones deben realizarse permanentemente, en los plazos que señalala Constitución o la ley.
- 5) Las minorías políticas tienen que ser protegidas.
- 6) Se eligen representantes para que integren transitoriamente los órganos del Estado que crea la Constitución y ejerzan las facultades que la misma le otorga.
- 7) Entre los derechos humanos, **la igualdad y la libertad** se encuentran en el nacimiento y la base del **sistema democrático**.

La igualdad tiene dos acepciones: 1. Todos los individuos deben participar en la formación de la ley y 2. Todos debemos ser iguales ante la ley.

La libertad no puede subsistir sin igualdad porque se corre peligro de que se pierdan los mínimos de consenso indispensables para la democracia.

A través de la democracia, el hombre no busca libertad únicamente para sí mismo, sino también para todos los demás, es decir, para el pueblo soberano, así la idea de igualdad refiere a la propia libertad.

Cuando estos individuos -mayores de edad- participan en derechos políticos a elegir a sus dirigentes sin encontrarse subordinados a voluntades externas, ejercen el derecho que poseen a la libertad democrática.

- 8) La democracia implica necesariamente calidad de vida, lo que se denomina democracia social, justicia social o Estado de bienestar, en virtud que no puede existir real democracia donde gran parte de la población sufre miseria y no cuenta con niveles mínimos de bienestar.
- 9) Otras características de la democracia refieren a aspectos o cuestiones de naturaleza política, **diversas a las del voto.**

En la democracia, el poder tiene que estar distribuido entre diversos órganos de conformidad con el sistema de pesos y contrapesos que busca que entre los poderes se limiten para que prevalezca la libertad, lo que resulta indispensable.

A través de las elecciones, los electores también pueden controlar a los gobernantes a través de elecciones periódicas.

- 10) El control del poder está relacionado con la idea de que todo funcionario público es responsable de sus actos ya que debe actuar siempre dentro del marco constitucional y legal.
- 11) La democracia es también sinónimo de laicismo al ser contraria a los fanatismos, busca la tolerancia y el derecho a pensar distinto, el pluralismo y el derecho a disentir.
- 12) La democracia es diálogo, discusión y negociación política. En la democracia el continuo debate político se convierte en condición para la supervivencia de las instituciones libres.
- 13) En la democracia existe publicidad de los actos de los gobernantes, lo que implica transparencia en la información, medios de comunicación libres, acceso a la información.
- 14) La democracia defiende la fuerza del derecho a través del diálogo, negociación y concertación. La fuerza de la democracia es la Constitución y el orden jurídico.
- 15) La democracia implica la existencia de moral pública basada en valores laicos, como son el respeto a la dignidad de los otros, la verdad, la honestidad, el ánimo de servicio público.

Así, la democracia se edifica y preserva del cumplimiento a las reglas otorgadas en el orden jurídico, libremente construido por representantes de los ciudadanos dentro de los parámetros señalados por la norma fundamental.

En virtud de lo anterior, resulta evidente que, la democracia no refiere únicamente a un sistema de gobierno y a un proceso electoral, sino que éste se compone de diversas características fundamentales, entre las cuales resaltan: la participación en las decisiones del gobierno, la protección de derechos humanos, el que las autoridades acaten las reglas del juego en todo momento y por lo tanto respeten las pautas, principios e instituciones que la norma fundamental consagra y desarrolla en su interior.

Por lo que, si las autoridades dejan de cumplir o transgreden con alguno de los elementos que la componen, se entendería que se está contraviniendo el sistema democrático, en otras palabras, se trata de un Estado en donde no hay democracia en la práctica.

Si no hay adecuada protección y defensa de los derechos humanos, la democracia no tiene contenido, por lo que asegurar el respeto de derechos humanos, libertades es indispensable para la democracia.

Aunado a lo anterior, el texto Constitucional en el artículo 3, fracción II, inciso a) define a la democracia no solamente como una estructura jurídica o un régimen político, sino como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En este sentido, es necesario comprender que la democracia no refiere únicamente al hecho de depositar única y exclusivamente en la urna el voto a favor de algún

candidato, o que la democracia únicamente se haga patente en tiempos electorales, pues ésta siempre está presente y tiene influencia en nuestra vida política, cultural, económica y social, como una forma de gobierno, como sistema político y económico, como constante participación individual y colectiva del pueblo, en los diferentes campos productivos con el fin de ser factor importante de cambio y de prosperidad en general.²⁵

Por su parte, tal y como lo resolvió esta SCJN en el amparo en revisión 27/2021, la democracia constitucional mexicana no sólo es entendida en términos de su racionalidad formal, sino también en términos de contenido sustancial. De tal manera que el bloque de derechos humanos reconocidos por la Constitución se convierte en el parámetro de actuación de todas las autoridades del Estado, con independencia de la naturaleza de sus atribuciones.

Lo anterior, con el ánimo de hacer latente la eficacia normativa directa de la Constitución y su consecuente irradiación y vinculatoriedad sobre el resto de los actos y normas que integran el sistema. De ahí que el artículo 1 de la Constitución señale que todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias tiene la obligación -directa e inmediata- de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, cuando la gestión del Estado -por virtud de cualquier autoridad competente- tiene por objeto la promoción, respeto, protección y defensa de los derechos humanos, es menester que dichas actuaciones sean de tal forma transparentes y por lo tanto, asequibles a la ciudadanía, para que esta pueda hacer efectivo su derecho a defender la democracia.

Para lo cual, el Estado se encuentra obligado a implementar todas las medidas y mecanismos positivos tendentes a garantizarlos y por otro lado a evitar actos o medidas que inhiban la efectividad de su ejercicio, más cuando la gestión de las autoridades del Estado tiene como finalidad definir el estándar de protección de derechos humanos.

En virtud de lo anterior, es evidente que el fin último del derecho es la protección de los derechos humanos en la mayor medida de lo posible, lo que significa la limitación de los gobernantes a restringir el goce de éstos. Dado que, en democracia, la voluntad del pueblo -expresada a través del voto libre- es la base de la autoridad del poder público, que tal como lo menciona Pedro Salazar "necesita de los derechos para consolidarse como forma de gobierno sustentada y, a su vez orientada por la autonomía de las personas."²⁶

A diferencia de lo que debe entenderse por democracia, la representación por su parte es un fenómeno que consiste en un proceso de elección de gobernantes a través del marco jurídico que permite la participación ciudadana para elegirlos, mediante el libre voto en elecciones competitivas con la necesidad de limitar a las autoridades en el poder y promover el cumplimiento de éstas con sus funciones de acuerdo con sus facultades y obligaciones que la ley les señale.

Además, es indispensable mencionar que, como esa SCJN ha reconocido, el sistema democrático nacional tiene como garantía orgánica la adecuada capacidad operativa del Instituto Nacional Electoral como autoridad en materia electoral cuya función resulta indispensable, por lo que cualquier modificación fundamental que incida en la organización, funcionamiento y estructura del mismo, que pueda comprometer su regular funcionamiento, supondría una contravención al sistema democrático nacional.²⁷

²⁵Lara, Fabio, *Democracia, Derechos humanos y legitimidad política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

²⁶ Salazar, Pedro, *La disputa por los derechos, en Contribuciones al derecho constitucional*, coord. José María Serna de la Garza, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

²⁷ De conformidad con lo resuelto por el ministro Javier Laynez Potisek en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 261/2023 de 24 de marzo de 2023.

Máxime al considerar que, a través del segundo paquete de reformas del denominado "Plan B" incide en la autonomía constitucional que le fue otorgada por la propia norma fundamental, en los términos que se señala a continuación.

5.3.2 Incidencia en la autonomía del INE.

Previo a advertir las incidencias que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo han tenido en la autonomía del Instituto Nacional Electoral a través del segundo paquete de leyes que conforman el denominado "Plan B", es indispensable referir al complejo proceso de reformas, que derivado de la necesidad política e histórica de eliminar la incidencia de quienes ostentaban el poder en materia electoral, convirtieron al Instituto Nacional Electoral en un órgano autónomo constitucional, además de referir las características que por mandamiento constitucional corresponden al Instituto y que en sí mismas evidencian su autonomía, tal como se desarrolla a continuación:

Tal como lo menciona Luis C. Ugalde²⁸, a lo largo de los últimos 46 años, México ha construido un sistema electoral equitativo y confiable, lo que fue posible gracias a diversas reformas electorales que iniciaron en 1977 y contribuyeron a lograr, de manera gradual, una democracia electoral en México.

Dicha transición comenzó como un proceso de liberación y construcción de nuevas políticas que buscaban acotar el poder y el control que ejercía el gobierno en turno. Gradualmente, se dio paso a un sistema de pesos y contrapesos constitucionales, que permitió la transición hacia un régimen plenamente democrático.

Éste complejo proceso inició en 1977 y evolucionó a través de cinco reformas posteriores, siendo la última en 1996. Todas fueron graduales y acumulativas, y en casi todas ellas, los objetivos fueron dos, el primero relacionado a combatir la desconfianza en la organización de las elecciones y sus resultados y la segunda en transformar el sistema de partidos para que todas las fuerzas políticas pudieran tener representación.

La atención de los legisladores se centró en (i) contar con autoridades autónomas y profesionales, (ii) diseñar procesos electorales transparentes y confiables, (iii) crear sistema de partidos plural y equitativo y (iv) mejorar la representación de todas las fuerzas políticas en los diferentes órganos de gobierno.

Es así como a través de la reforma de 1990 se creó el Instituto Federal Electoral dándole autonomía operativa y modificando la composición de su máximo órgano de dirección, el Consejo General al incluir a seis consejeros magistrados elegidos por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados. El Consejo General también incluía a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los partidos políticos.

Por su parte, la reforma de 1994 estableció la participación mayoritaria de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del Instituto, personalidades propuestas por fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.

Por último, la reforma de 1996 dio fin al largo proceso de reforma en materia electoral, y depositó en ocho consejeros electorales y el consejero presidente, la facultad de tomar decisiones en la organización de los procesos electorales, si bien los partidos políticos y el poder legislativo seguirían participando en el Consejo General, sus representantes ya no tendrían derecho a voto.

²⁸ Ugalde, Luis C., *El IFE y la democracia en México*, México, 2004.

A través de esta reforma medularmente:

1. Se reforzó la autonomía del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección exclusivamente para los consejeros ciudadanos. Removiendo con ello, el derecho de voto que hasta ese momento habían ejercido los representantes del Ejecutivo, legislaturas y partidos políticos, reconociéndoles únicamente del derecho de voz.
2. En el artículo 41 Constitucional, se estableció que la organización de las elecciones sería función estatal que se realizaría a través de un **organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, quien contaría con personalidad jurídica y patrimonio propios.**
3. Se eliminaron las figuras de Comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar actividades de la rama ejecutiva del IFE y;
4. Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por consejero presidente del Instituto y ocho consejeros electorales más (todos con voz y voto).

Durante el período de 1996 al 2003, el IFE dio pasos importantes al organizar elecciones libres y justas, fiscalizar comportamiento de partidos políticos, entre otras cosas.

Desde 1996, sentó bases como organismo completamente autónomo con autonomía de gestión.

Posterior a las elecciones del 2012, se llevó a cabo la reforma constitucional de 2014 que pretendió menoscabar la influencia de gobiernos locales en sus respectivos procesos electorales, transformando para ello el IFE en el actual Instituto Nacional Electoral. Con esa reforma se dota al INE de facultades que fortalecieron su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

Lo anterior, evidencia lo tardado y complejo que resultó la reforma electoral.

Una vez referido el complejo proceso de reformas electorales que ha vivido el Instituto resulta importante señalar que éste se encuentra regulado a nivel constitucional en el artículo 41, base V, apartado A, del cual se desprende que éste es un órgano constitucional autónomo, mismo que se transcribe a continuación para su pronta referencia:

*“Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un **organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.” (Énfasis añadido)*

La doctrinaria Susana Thalía Pedroza²⁹, señala que para considerar un ente/órgano como autónomo no basta con que su autonomía sea presupuestaria, sino que deben cubrirse los siguientes elementos:

²⁹ Pedroza De la Llave, Susana, *Los Órganos Constitucionales Autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

1. **Persiguen un fin constitucional.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción V, Apartado A. párrafo segundo, se desprende que el Instituto Nacional Electoral persigue un fin constitucional, al ser ésta la máxima autoridad en materia de organización de elecciones.
2. Cuentan con **autonomía de tipo político-jurídica** en el sentido que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal.

El Instituto Nacional Electoral cuenta con autonomía político-jurídica pues goza de capacidad normativa para crear ciertas normas jurídicas. El artículo 41, Apartado D. señala la facultad del Instituto de regular la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Nacional.

3. Tienen **autonomía administrativa** que significa que tienen cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismos sin depender de la administración general del Estado.
4. Gozan de **autonomía financiera** para disponer de sus fondos con plena libertad, lo que implica que los órganos constitucionales autónomos puedan determinar sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que es sometido a aprobación del poder legislativo.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 5 señala que la autonomía financiera otorgada a los entes autónomos a través de la Constitución comprende aprobar proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos; ejercer sus presupuestos con base a los principios de eficiencia, eficacia y transparencia; autorizar adecuaciones a sus presupuestos sin requerir autorización de la Secretaría; realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías; determinar los ajustes que corresponden en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos y llevar la contabilidad y elaborar informes con lo previsto en la propia Ley.

Además, dicha ley también refiere que los entes autónomos podrán autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en sus respectivos presupuestos, con cargo a los ingresos excedentes que en su caso generen.

5. Se establecen **competencias propias y exclusivas.**
En la fracción III, Apartado A, del Artículo 41 Constitucional, se señala que, para fines electorales, el Instituto será la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

En el Apartado B. del artículo 41 Constitucional se desglosan las actividades que corresponden de forma exclusiva al Instituto y en el último párrafo del Apartado C. del artículo 41 Constitucional, se señala que corresponde al Instituto designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

6. Elaboran sus propias **políticas, planes y programas** de las funciones a su cargo.

El artículo 48, numeral 1, inciso a) de la LGIPE señala que la Comisión Administrativa tiene como atribución proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto, lo que evidencia que cuenta con atribuciones para elaborar sus propias políticas y planes.

7. Deben contar con capacidad **para autoorganizarse**, lo que trae aparejado que dicho órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y tengan servicio civil de carrera.

En el apartado D. del artículo 41 Constitucional se desprende el Servicio Profesional Electoral que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los órganos públicos de los órganos ejecutivos y técnico del INE y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

8. Debido a su carácter técnico, **no debe tener influencia proveniente de fuerzas políticas**.

El artículo 41 Constitucional, base V, Apartado A. señala que el organismo es independiente en sus decisiones y funcionamiento, lo que refiere a que este no debe tener influencias provenientes de fuerzas políticas.

9. Sus titulares tienen un **estatuto jurídico especial** que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o fuerzas políticas, lo que se traduce en garantías de nombramiento o designación, inamovilidad, remoción, remuneración suficiente.

10. Para integrar al órgano se **realizan convocatorias** para seleccionar a personas de reconocido prestigio y con experiencia acreditada en la materia de que se trate.

El inciso c) de la fracción IV del artículo 116 Constitucional, establece que la o el Consejero Presidente, las y los Consejeros Electorales de los OPL serán designados por el Consejo General del Instituto, en los términos previstos por la LGIPE. El artículo 101, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE dispone que el Consejo General emitirá convocatoria pública para cada entidad federativa que corresponda.

11. Los integrantes deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, que no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado para asegurar la imparcialidad.

El artículo 41, base V, Apartado A. señala que el Instituto en ejercicio de su función observará los principios de certeza, legalidad, independencia, **imparcialidad**, publicidad y objetividad serán principios rectores.

El numeral 4 del artículo 28 Bis. De la LGIPE señala que todas las actividades de los organismos del Sistema Nacional Electoral -Instituto y Organismos Públicos Locales de las entidades federativas- se registrarán por los principios de certeza, legalidad, independencia, **imparcialidad**, máxima publicidad, objetividad, paridad y se realizarán con perspectiva de género.

Asimismo, en el artículo 125 Bis, de la LGIPE como base general del Servicio Profesional Electoral Nacional la objetividad y la **imparcialidad** para la formación de los integrantes del servicio.

12. Las decisiones importantes se toman de forma colegiada.

13. Los órganos deben presentar informes y realizar comparecencias ante el poder legislativo.

14. El órgano no debe estar sujeto a las instrucciones de ninguno de los tres poderes.

15. Cuentan con régimen laboral bien determinado.

El artículo 41, Apartado D. de la Constitución hace referencia al Servicio Profesional Nacional, mismo que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos.

En virtud de lo anterior, es evidente que, a nivel Constitucional/legal, el Instituto Nacional Electoral es autónomo, de conformidad con cada una de las características antes enlistadas.

La reforma electoral en cuestión contraviene lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado A, párrafo segundo de la Constitución, toda vez que en este precepto se establece que el INE, debe contar dentro de su estructura, con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, para lo cual, deberán de estar integrados por personal calificado, que pueda solventar de manera adecuada el ejercicio de sus atribuciones.

Pese a ese mandato constitucional, la reforma en cuestión suprime distintos órganos ejecutivos y técnicos, sustituyéndolos por otros que no se ajustan a su naturaleza jurídica, y ponen en riesgo su adecuada funcionalidad.

Estos órganos fueron diseñados por el Poder Revisor, con la finalidad de que la función electoral sea ejercida de forma adecuada, y garantizar con ello que la organización de las elecciones, respondan de forma evidente a la voluntad de la ciudadanía al momento de emitir su voto.

La CPEUM prevé que el INE disponga dentro de su estructura, de órganos centrales, desconcentrados locales y distritales, para salvaguardar las funciones consagradas por esta.

La relevancia de los órganos ejecutivos es tal, que cuenta dentro de sus atribuciones, el desarrollo e implementación de las políticas y directrices que emanan de los órganos de dirección.

La reforma en cuestión, al afectar la existencia y funcionamiento de la Junta General, las Juntas locales y Distritales, ponen en riesgo la coordinación, supervisión y toma de decisiones en materia administrativa y financiera del INE.

Además de lo anterior, estos órganos al prestar servicios y desempeñar facultades técnicas especializadas, implica que quienes lo integran, deben contar con conocimientos especializados, para que de esta forma se pueda garantizar que sus atribuciones son ejercidas con autonomía técnica y de gestión, sin que exista algún tipo de injerencia por parte de terceros.

Esta es la razón por la cual, el texto constitucional dispone que los órganos ejecutivos y técnicos cuenten con servidores profesionalmente calificados, que evidencien que cuentan con los conocimientos y expertis necesarios para cumplir con el perfil de idoneidad, y de esta forma se asegure de forma óptima la función electoral. Estas son las bases por las que el Poder Revisor dispuso la existencia del Servicio Profesional Electoral, el cual se ve seriamente afectado con la entrada en vigor de la reforma en cuestión.

En tal sentido se puede afirmar que, la reforma electoral contraviene de forma directa el contenido del Artículo 41, base V, Apartado A, párrafo segundo de la CPEUM, ya que impide ejercer de forma adecuada, las funciones competenciales del INE.

5.3.3 Eliminación de juntas locales y distritales ejecutivas, así como otros órganos ejecutivos y técnicos.

Uno de los conceptos de invalidez que más afectación genera en la estructura orgánica del INE, y a su vez, en la estabilidad del sistema electoral, es el relativo a la eliminación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

Los artículos 33, párrafo 1, 61, 62, 71, 72, de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), suprime a las Juntas Locales Ejecutivas y a las Juntas Distritales Ejecutivas, colocando en su lugar a órganos locales y oficinas auxiliares que se alejan de lo dispuesto expresamente por el artículo 41, base V, apartado A, párrafo segundo de la CPEUM.

En lo que respecta a las Juntas Distritales Ejecutivas, estas son sustituidas por oficinas auxiliares, a cargo de un Vocal Operativo. Esta nueva figura concentra todas las funciones que anteriormente tenían las Vocalías Ejecutivas, de Capacitación y Educación Cívica; de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y la Vocalía Secretarial.

Se estima que la reducción en la integración del personal que compone las Juntas Distritales afectará notablemente el desarrollo de las elecciones, así como otros derechos diferentes de la participación política, como los relacionados con la identidad de las personas y la organización de las elecciones. Para una más fácil explicación, a continuación, el siguiente comparativo con el fundamento legal correspondiente tanto de las juntas distritales como de los consejos distritales.³⁰

LGIPE anterior	Reforma
<ul style="list-style-type: none"> • Juntas distritales - 5 vocalías permanentes: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ejecutiva ○ Secretarial ○ Organización Electoral ○ Capacitación electoral y educación cívica ○ RFE 	<ul style="list-style-type: none"> • Juntas distritales: 1 vocalía permanente: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ejecutiva ○ Secretarial ○ Organización Electoral ○ Capacitación electoral y educación cívica ○ RFE ○ Vocal operativo (Oficina auxiliar) <p>Artículo 61.</p> <p>1. El Instituto contará en su estructura con los siguientes órganos de carácter permanente:</p> <p>b) A nivel distrital, una Oficina Auxiliar a cargo de un Vocal Operativo.</p> <p>8. Los órganos locales tendrán su sede en la capital de cada entidad federativa, las oficinas auxiliares se instalarán dentro la cabecera Distrital que corresponda y los Consejos Locales y Distritales tendrán su sede en las oficinas de los órganos locales u oficinas auxiliares que correspondan, según sea el caso. Los Vocales Ejecutivos informarán al Consejo General sobre la instalación y funcionamientos de las oficinas</p>

³⁰ Para explicar el cuadro señalado tachamos aquellos cargos eliminados con la reforma impugnado, esto para ser más visible el cambio correspondiente.

	<p>auxiliares y Consejos, conforme corresponda.</p> <p>Artículo 33.</p> <p>1. El Instituto tiene su domicilio en la Ciudad de México y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 órganos locales, uno por entidad federativa, y hasta 300 órganos auxiliares denominados oficinas auxiliares, máximo uno por distrito electoral uninominal, los cuales pueden ser permanentes o temporales, como determine el Consejo General en la aplicación de esta Ley.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo distrital (7) + (4) <ul style="list-style-type: none"> ○ Consejero presidente ○ 6 consejeros ○ Vocal Srio ○ Vocal Org Elect ○ Vocal Cap Elect y Educ ○ Vocal RFE ○ Representantes pp <p>Artículo 76. 1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. 2. El vocal secretario de la junta, será secretario del consejo distrital y tendrá voz pero no voto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo distrital (5) + (2) <ul style="list-style-type: none"> ○ Presidente (Vocal operativo) ○ 4 consejeros ○ Secretario ○ Vocal Org y capacit ○ Vocal RFE ○ Representantes pp <p>Artículo 76.</p> <p>1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán por:</p> <p>a) Una persona titular de la presidencia del consejo, designada por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Operativo distrital;</p> <p>b) Una persona titular de la Secretaría del Consejo y otra persona Vocal de Organización y Capacitación, designadas por el Consejo Local mediante el procedimiento que determine el Consejo General;</p> <p>c) Representantes de los partidos políticos nacionales, que tendrán derecho a voz pero sin voto, y</p> <p>d) Cuatro personas Consejeras Electorales.</p>

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

Así, en el análisis de la reforma, en lo tocante a las Juntas Distritales, la reducción es mayúscula al pasar de 5 integrantes vocales (presidencia, secretariado, de

organización electoral, capacitación electoral y educación cívica y registro federal de electores) a uno solo.

Ello resulta inconstitucional porque afecta las garantías institucionales de un organismo constitucional autónomo al trastocar el artículo 41, base V, apartado A de la Constitución Federal, concretamente la porción normativa relativa a que dicho órgano contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia necesarios para desplegar su función.

Este nuevo diseño conllevará se eliminen 1,500 plazas correspondientes a dichas vocalías, y 300 relativas a las oficinas de seguimiento y análisis, pertenecientes al Registro Federal de Electorales. Lo anterior mermará sustancialmente la operatividad del SPEN, el cual se verá debilitado y afectado para solventar sus atribuciones.

En consecuencia, se puede decir que, con este nuevo diseño se genera una vulneración directa a las funciones electorales, previstas en el marco constitucional del INE. Las vocalías desempeñan actividades que resultan esenciales en la consecución de las atribuciones de organización de los procesos electorales, con lo cual, podría verse afectada su validez, así como la de los resultados de la elección.

La reforma electoral impugnada por diversos medios de control constitucional, elimina alrededor del 84.6% del Servicio Profesional Electoral, lo que implica cuantitativa y cualitativamente, un desmaltamiento de la estructura que le permite INE, cumplir con las atribuciones y competencias dispuestas por el Poder Revisor.

Con la supresión de los órganos distritales, se desaparece la estructura a los 300 distritos electorales, lo que conlleva una violación expresa a lo establecido en el citado artículo 41, fracción V, apartado A, en su segundo párrafo, ya que en su contenido se prevé que los órganos ejecutivos y técnicos, deberán contar con *personal calificado necesario* para el ejercicio adecuado de sus funciones y atribuciones. Lo anterior implica que no se cuente con la estructura, ni personal capacitado, para cumplir con el ejercicio de la función electoral.

Como se advierte, es evidente que con la desaparición de los órganos distritales, los órganos auxiliares que asumen tales funciones, no serán suficientes para dar abasto a las múltiples actividades que deben desarrollarse, particularmente durante el proceso electoral, donde su actuación resulta determinante para la organización óptima de las elecciones.

Además de lo anterior, es importante recalcar que el nuevo diseño por el que se sustituyen las Juntas Locales y Distritales por órganos auxiliares, no cuenta con asidero constitucional, toda vez que su naturaleza les impide llevar a cabo facultades que corresponde sólo a los órganos de dirección, lo cual atenta a la configuración de la estructura constitucional del INE.

Con relación a los conocimientos, habilidades y competencias con las que debe contar la figura del Vocal Operativo, se advierte que es muy difícil que este cumpla con el perfil de idoneidad requerido para formar parte del personal calificado del Servicio Profesional Electoral, toda vez que no tiene conocimiento, ni experiencia para desempeñar todas las actividades que se encuentran fusionadas en sus atribuciones, tales como las relativas a la organización de la elección, en materia de capacitación, organización, registro federal de electores, así como las administrativas que realizaba el vocal secretario y de coordinación y supervisión del vocal ejecutivo.

Es importante señalar que sin la existencia de los vocales distritales, se afecta la organización de las consultas a pueblos y comunidades indígenas, y comunidades afromexicanas, ya que son estos funcionarios los encargados de realizar tales funciones.

Se puede decir que la figura del vocal operativo previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la LGIPE, no se adecua con lo dispuesto por el artículo 41 de la CPEUM, no sólo por no regular la figura de los órganos auxiliares con atribuciones ejecutivas, sino que contempla contar con la estructura y personal calificado para desarrollar el sinnúmero de atribuciones relacionadas con la función electoral.

El Poder Revisor diseñó el Servicio Profesional Electoral Nacional con la finalidad de contar con personal profesional calificado, que esté en constante formación, capacitación y preparación, con el fin de que las funciones y servicios que presta sean desempeñados con la debida objetividad e imparcialidad.

La vocalía encargada de la organización electoral tiene una función permanente de observación de los cambios demográficos del distrito esto para determinar en su momento, la ubicación de las casillas. Vale recordar recientemente el Consejo General del INE modificó la distritación de todo el país, de lo cual resultó entre otras cosas, que la Ciudad de México perdió dos distritos electorales federales, ello debido a que otras entidades crecieron poblacionalmente como Nuevo León y para que haya un balance entre todas las cinco circunscripciones del país.³¹ **Parte de esa labor fundamental la realizan de forma permanente las vocalías de organización electoral.**

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

En los hechos, la credencial para votar funge como medio de identificación de las personas, al grado, como es un hecho notorio, es el documento idóneo para demostrar que una persona es quien afirma decir. Es por ello por lo que, la SCJN deberá analizar estas disposiciones a partir del principio de interdependencia de los derechos humanos previsto en el artículo 1º constitucional. Con la credencial de elector se ejercen diversos derechos, además de los de carácter político, dado que ha sido el documento por excelencia para identificar a las personas mayores de edad.

Con base a lo anterior se puede señalar que la presente reforma electoral, afecta sustancialmente la estructura orgánica del INE, tal y como lo prevé la CPEUM, ya que al eliminar los órganos ejecutivos que llevan a cabo las atribuciones y competencias relativas a la parte fundamental de la función electoral, durante y fuera de los procesos electorales, siendo sustituidos por órganos auxiliares que carecen de la naturaleza y competencia para desempeñar dicha función, se vulnera expresamente con lo dispuesto por el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo, con lo cual se manifiesta una clara inconstitucionalidad.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia de la SCJN, los órganos constitucionales autónomos como notas distintivas deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia

³¹ Nos referimos al acuerdo INE/CG06/2023 aprobado el 25 de enero de 2023.

funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³²

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

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, para llevar a cabo las funciones de los órganos constitucionales autónomos, estos requieren de lo que la doctrina judicial de la SCJN ha referido como *garantías institucionales*, "las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se **salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales**"³³ esto dentro de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco.³⁴ Enfatizamos que dichas garantías institucionales están directamente referidas a su configuración orgánica y funciones esenciales, es decir, **las reformas legales no deben tener por objeto poner en peligro o menoscabar el funcionamiento de dicho órgano constitucional autónomo**, en este caso, el INE, el cual tiene por objeto organizar las elecciones.

Este tipo de transformaciones estructurales, en todo caso, deberían tener una modificación paulatina sin que implique un sobre salto tan drástico sobre todo ante la inminencia del proceso electoral federal el cual iniciará este mismo año.

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

La reestructura en cuestión, afecta la noción que ha establecido la SCJN en cuanto a las garantías institucionales y por tanto el artículo 41, base V, apartado A de la Constitución cuando establece que: "El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia (...) Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones" (Énfasis añadido).

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

Con relación a las Juntas Locales Ejecutivas, están serán sustituidas por un órgano local, integrado por tres vocalías, en vez de las cinco que anteriormente tenían. Este

³² Jurisprudencia P./J. 20/2007 de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, pág.1647 Jurisprudencia P./J. 12/2008 de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, pág. 1871.

³³ Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.) de rubro GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 603.

³⁴ *Ibidem*.

nuevo diseño, conlleva a que sean eliminadas 262 plazas, quedando sólo 96 pertenecientes al Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). Lo anterior, es una violación expresa al principio de desconcentración administrativa, enarbolado como eje rector en la conformación y funcionamiento del INE, ya que este órgano constitucional autónomo para desarrollar sus funciones, cuenta con oficinas y presencia en todo territorio, pues de lo contrario, sería inviable ejercer de forma adecuada las atribuciones conferidas por la CPEUM.

Por lo anterior, se puede advertir que al eliminar estos órganos que resultan esenciales para la realización de la función electoral por parte del INE, se evidencia su contraposición a lo mandado por la norma suprema.

Otro aspecto a destacar de la reforma electoral que afecta el adecuado desempeño del INE en su función electoral, es el relativo a la fusión de la Vocalía de Organización Electoral y Capacitación Electoral, se advierte que una Vocalía, tendrá que coordinar diversas actividades de forma simultánea, tales como las relacionadas con la logística electoral; ubicación e instalación de casillas; conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; integración de paquetes electorales; entrega de documentación y materiales electorales a las presidencias de Mesas Directivas de Casilla; equipamiento de casillas; pruebas y simulacros de sistemas informáticos; comunicación del desarrollo de la jornada electoral desde las casillas; reporte de conteo rápido; mecanismos de recolección de los paquetes electorales desde las casillas a las sedes de los consejos distritales; modelo operativo de recepción de paquetes electorales al término de la jornada electoral; cómputo distrital, entre otras; con las actividades orientadas a la capacitación electoral; selección y contratación de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), insaculación de ciudadanas y ciudadanos que integrarán las Mesas Directivas de Casillas; capacitación de funcionarios; realización de simulacros, entrega de notificaciones a los funcionarios que serán integrantes de las citadas mesas; supervisar la instalación de casillas y el seguimiento a los cómputos de las casillas.

Además de lo anterior, la reforma electoral en cito prevé la desaparición de la Junta General Ejecutiva, cuya función es la de coordinar y dar seguimiento los órganos ejecutivos del INE, para que exista un adecuado ejercicio de las funciones electorales. De igual forma, la Junta tiene facultades administrativas y financieras que son determinantes para el adecuado funcionamiento del INE. Esta supresión, viene a alterar la estructura orgánica de este órgano autónomo, pues se atenta con lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado A de la CPEUM, en cuanto hace al deber de tener órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia dentro de su estructura.

Es por ello que, el establecimiento de la Comisión de Administración como órgano superior encargado de supervisar a los órganos ejecutivos y técnicos, contraviene su naturaleza, ya que sólo la Junta Ejecutiva, como entidad de carácter ejecutivo central, es quien puede dar seguimiento y revisión a dichos órganos.

Además de lo anterior, el hecho que la referida Comisión de Administración sea integrada por las y los consejeros electorales, conlleva una incompatibilidad y conflicto en el ejercicio de sus atribuciones, ya que estos forman parte de un órgano de índole directivo, como lo es el Consejo General, sin que tengan relación sus funciones con las de naturaleza ejecutiva.

También es importante señalar la eliminación de otros organismos que resultan relevantes y de vital importancia para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, y en consecuencia del funcionamiento del INE.

Tal es el caso de la Unidad Técnica de Fiscalización, la cual es sustituida por la Dirección Ejecutiva de Fiscalización, regulada en los artículos 190, párrafo 3 y 196, párrafo 1, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartados A y B, párrafo tercero de la CPEUM, el cual dispone que la instancia encargada de la

fiscalización de las finanzas de los partidos políticos debe estar a cargo de un órgano técnico.

En ese sentido, se vuelve indispensable que las funciones de fiscalización sean ejercidas por una entidad especializada, que cuente con los conocimientos técnicos necesarios para su correcta materialización, y de esta forma se garantice la autonomía técnica y de gestión, cualidades indispensables de su naturaleza jurídica, mandatadas por la propia CPEUM.

Finalmente, es necesario señalar que los artículos 34; 46, párrafo 1; 49, párrafo 1; y 51, de la LGIPE, vulneran lo previsto por el artículo 41, base V, apartado A, párrafos segundos, noveno y décimo de la CPEUM, al eliminar la Secretaría Ejecutiva.

La eliminación de la Secretaría Ejecutiva atenta la estructura ejecutiva del INE, lo cuál afecta el desarrollo de las funciones directivas y operativas de este órgano. Es tal su relevancia, que el artículo 41 prevé la forma en que debe ser nombrado su titular, dotándole de inamovilidad para ejercer adecuadamente sus atribuciones, y con ello su desempeño sea conforme los parámetros de certeza y objetividad, referidos por el marco constitucional.

En ese sentido, lo establecido en el artículo 34 de la LGIPE contraviene lo mandatado por el texto constitucional, al modificar la naturaleza jurídica y atribuciones de la Secretaría como órgano de naturaleza ejecutiva y central, por otro de carácter auxiliar, dependiente del Consejo General.

Contrario a lo que establecen los artículos 46, párrafo 1; 49, párrafo 1; y 51, los órganos auxiliares carecen de asidero constitucional, particularmente en el caso de la Secretaría Ejecutiva, cuya existencia está prevista en el artículo 41, base V, apartado A, párrafo segundo de la CPEUM, al disponer que forma parte del Consejo General. Lo anterior denota que la Secretaría Ejecutiva no puede tener atribuciones, ni competencia de carácter auxiliar.

Aunado a lo anterior, este precedente es una excelente oportunidad para que la SCJN profundice sobre la vinculación entre la garantía institucional y los derechos humanos.

La doctrina de la garantía institucional vinculada a los derechos fundamentales tiene su origen en la doctrina alemana.³⁵ Esta visión indica que los derechos fundamentales no solo tienen un aspecto de carácter subjetivo, sino que tienen una dimensión estructural o institucional.³⁶ En efecto, **en esa sentencia 32/1981 del Tribunal Constitucional de Alemania se estableció que el derecho constitucional debe tutelar particularmente a aquellas instituciones que a su vez tienen encomendada alguna función o principio constitucional.**³⁷ Lo anterior es evidente en cuanto a las funciones especializadas encomendadas al INE desde la Constitución.

Por otro lado, en la jurisdicción constitucional española destacan dos precedentes que tienen que ver con la cuestión organizativa de diversos entes. Por ejemplo, en la sentencia 76/1988, el Tribunal Constitucional protege al régimen foral como un ámbito propio de autogobierno de cada territorio histórico. Ahí queda indisponible al legislador el régimen de autogobierno foral de cada territorio histórico. En la sentencia STC 240/2006, la jurisdicción constitucional protegió el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y en la administración de las facultades

³⁵ Algunos autores con desde Smend en 1917 hasta Carl Schmitt en 1928 en su *Teoría de la Constitución* cuando habla de la libertad de expresión y las garantías institucionales en la Constitución.

³⁶ Según Antonio Cidoncha Martín, profesor de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, el Tribunal Constitucional de Alemania acuña la noción de *garantía institucional* en la sentencia 32/1981 refiriéndose a la autonomía local. Cidoncha Martín, Antonio, "Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial" en *Teoría y Realidad Constitucional*, Universidad Nacional a Distancia (UNED), Madrid, núm. 23, 2009, p.p. 150-151.

³⁷ *Ibidem*.

que le atañen.³⁸ El importante caso *Luth* de la jurisprudencia alemana participa de ello.

De esta manera, se empieza a concebir una doble dimensión de los derechos humanos: **una individual concerniente a cada derecho en sí y otra, relativa a la dimensión institucional**, es decir, aquella que para el ejercicio y tutela de determinados derechos, necesita de un brazo institucional del Estado que se encargue de la gestión de su desarrollo. Una sentencia relevante en ese sentido en el caso español es la 25/1981, en la cual se afirma que, si una institución tiene una función en específico que reivindica y protege determinados derechos, estamos en la presencia de una auténtica *garantía institucional*, lo anterior porque las normas constitucionales le imponen verdaderos mandatos a los órganos del Estado.³⁹

Si bien lo anterior es mayormente predicable sobre las instituciones que gestionan, promueven y protegen los derechos económicos, sociales y culturales (DESC por sus siglas), de ello participan los derechos de participación política e incluso otros como el derecho a la identificación como hemos señalado, sobre todo si tiene una especial relevancia constitucional como puede ser el caso del INE y la reestructura realizada con la reforma legal de marzo de 2023, además de explicar lo anterior en el contexto de un Estado democrático y de derecho que es precisamente la concepción asumida por la jurisdicción alemana y española ya citada.

5.4 CONFORMACIÓN DE LA SECCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL DE LAS Y LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO E INTEGRACIÓN DE LA LISTA NOMINAL DE LAS Y LOS ELECTORES REGISTRADOS EN EL EXTRANJERO

5.4.1 EL USO DEL PASAPORTE O MATRÍCULA CONSULAR PARA CONFORMAR LISTAS NOMINALES DE MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Otro de los aspectos preocupantes de la reforma consiste en la posibilidad de conformar la lista nominal de mexicanos en el extranjero a partir de la sola presentación del pasaporte o matrícula consular. Para mayor claridad expositiva a continuación los artículos de la LGIPE concernientes a ello:

Artículo 135.

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

Artículo 333.

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

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibid.*, p.p. 161-162.

Artículo 336.

1. ...

2. ...

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

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

Es decir, si la Constitución establece dicha atribución exclusiva, el hecho de que se pueda incluir en el listado nominal con solo la presentación del pasaporte, se está de facto creando un registro en paralelo, el cual estaría en uno de los poderes de la Unión, la Secretaría de Relaciones Exteriores quien es la facultada para emitir tanto el pasaporte como la matrícula consular.

Aceptar lo contrario, implicaría ir en contradicción de la serie de reformas electorales constitucionales que desde los 90 fueron quitando facultades a la Secretaría de Gobernación en aras de tener una mayor confiabilidad en la organización de las elecciones. En ese sentido, sería una reforma regresiva pues parte del cumplimiento de los principios de la función electoral consisten en la imparcialidad e independencia, aspecto que no se respetaría con dichas normas legales.

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

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

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

En efecto, esta SCJN debe considerar el debate realizado en Texas sobre la presentación de una identificación para votar en el Estado, lo cual se tradujo en una disputa entre el Partido Republicano y el Partido Demócrata, ya que los primeros abogaban por una credencial para evitar fraudes electorales, mientras que los segundos consideraban que ello impediría el voto de grupos vulnerables como la comunidad afroamericana o latina, dado el costo que pudiera significar.⁴⁰

⁴⁰ Para una referencia rápida del caso texano ver las siguiente nota: https://campaignlegal.org/story/citizens-barred-polls-negative-impact-strict-photo-voter-id-texas?gclid=Cj0KCQjw8qmhBhCIARIsANAibofIV6SQ-hxxMcrla2Xz4g0jEkuh6aFuXmooFO4fDgAdFMgX_xe12gaAjWPEALw_wcB

5.4.2 SOBRE LA VIOLACIÓN QUE EL ESTABLECIMIENTO DEL “FLUJO DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL” SUPONE PARA LA NORMATIVIDAD DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El artículo 28 Ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE al prever en su párrafo segundo el establecimiento de la figura del “flujo de información institucional” que ordena *“implementar los mecanismos previstos en el artículo 30 de la Ley General para acreditar el cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones establecidos en la misma y rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales en su posesión al titular e Instituto”* y permite, sin distinción y en ausencia de medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas, que toda información disponible sea consultada por organismos públicos y partidos políticos, incluso aquella clasificada como reservada o confidencial, es ilícito en virtud de que vulnera los principios de licitud, proporcionalidad, responsabilidad y los deberes de seguridad y confidencialidad previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (“LGPDPPO” o “Ley General”).

El flujo de información institucional se regula en el tenor siguiente en el artículo 28 Ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE:

Artículo 28 Ter.

1. *En el marco del Sistema Nacional Electoral toda la información institucional que obre en poder del Instituto, debe garantizarse a los Organismos Públicos y a los Partidos Políticos.*

2. *El flujo de información institucional debe sujetarse a las siguientes normas:*

a) *El Consejo o cualquiera de sus integrantes, podrá requerir en forma directa, información a todos los órganos centrales, locales o auxiliares.*

b) *Los Organismos Públicos Locales podrán requerir, por medio de su presidencia, toda la documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.*

c) *El flujo de información al interior del Instituto se llevará a cabo mediante un sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General.*

d) *Cualquier documento que obre en posesión del Instituto puede ser empleado por los partidos políticos para el cumplimiento de sus obligaciones.*

e) *Cuando obre en poder del Instituto la documentación necesaria para que los partidos políticos cumplan*

con sus obligaciones, el Instituto lo comunicará al partido político y coadyuvará con éste para esos efectos.

3. *El Instituto y los Organismos Públicos Locales deberán mantener un constante flujo de la información que obre en su poder, para efecto de que toda la información que obre en poder de una autoridad pueda estar disponible para la consulta de la otra.*

4. *Se deberá asegurar en todo momento la protección de la información reservada o confidencial. No se podrán compartir los datos personales, salvo cuando resulte indispensable para el cumplimiento de las funciones del órgano o área de que se trate, previa motivación y fundamentación que conste tanto en el requerimiento de información, como en la atención correspondiente. En todo momento, el servidor*

público encargado del tratamiento de datos personales deberá observar los principios y medidas de seguridad señaladas por las leyes en la materia.

Del contenido del artículo 28 Ter del 28 Ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE se colige que el establecimiento del "flujo de información institucional" resulta ilegal por las siguientes razones:

- Se establece en el párrafo primero del artículo 28 Ter del Decreto Impugnado que pretende reformar la LGIPE, un mandato general de que en el marco del Sistema Nacional Electoral toda la información institucional que obre en poder del INE deba ser accesible a los Organismos Públicos y a los Partidos Políticos sin distinción y de forma generalizada. Es decir, no se establece ningún tipo de medida de control a fin de que estos sujetos deban salvaguardar la seguridad de la información a la que pudieran tener acceso, además de que, por Ley, el acceso a la información señalada corresponde exclusivamente al INE⁴¹ y no a estos terceros, precisamente porque la intención del legislador ha sido la de limitar el acceso a los registros públicos controlados por el INE y así garantizar la seguridad y confidencialidad de los mismos.
- Se habilita de forma genérica e injustificada a terceros como el Consejo o cualquiera de sus integrantes a requerir en forma directa, información a todos los órganos centrales, locales o auxiliares, situación que vulnera el **principio de licitud** ya que, la información que cualquier sujeto de derecho público trate debe sujetarse a las atribuciones legales que estos tienen reconocidas y en el caso que nos ocupa, como decíamos el uso de esta información debe ser exclusivo del INE.
- Se vulnera el **principio de proporcionalidad** que ordena tratar únicamente los datos adecuados, necesarios y relevantes para cumplir una determinada finalidad, puesto que, el Decreto Impugnado permite acceder a una cantidad ingente y descontrolada de datos sin ningún tipo de filtro o control. Esto es, se viola el criterio de minimización que ordena únicamente recabar y/o tratar los datos mínimos necesarios para cumplir una determinada finalidad del tratamiento toda vez que el Decreto Impugnado consigna una habilitación amplísima para que terceros puedan acceder a diversa información en posesión del INE.
- Se vulnera el **deber de seguridad** toda vez que, se establece una obligación de implementar un "sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General" sin que se hayan especificado condiciones mínimas y requerimientos técnicos de seguridad que estos sujetos deberán de cumplir a fin de garantizar la seguridad de los datos

⁴¹ La LGIPE en su artículo 133 establece la atribución del INE de administrar y formar el Padrón y la lista de electores al tenor siguiente:

Artículo

1. *El Instituto se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores.*
2. *El Instituto emitirá los lineamientos en los que se establezcan los plazos y términos para el uso del padrón electoral y las listas de electores en los procesos electorales locales.*
3. *Es obligación del Instituto y de los Organismos Públicos Locales brindar las facilidades necesarias a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la lista de electores, para las elecciones correspondientes, desde el extranjero.*
4. *El Instituto, a través de la comisión respectiva, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y del órgano nacional de vigilancia, verificará el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar el listado de electores tanto a nivel federal como local.*
5. *Los órganos de vigilancia del Padrón Electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales*

personales. Es decir, existe una omisión expresa de establecer controles y parámetros de seguridad propicios para proteger los datos personales contra cualquier tipo de vulneración de seguridad.

- Se vulnera el **deber de confidencialidad** toda vez que, se establece una obligación general de implementar un “sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General” sin que se hayan especificado los mecanismos de seguridad que los sujetos habilitados por el Decreto Impugnado deberán establecer a fin de evitar que los datos personales sean accedidos por terceros no autorizados. Además se vulnera este deber en virtud de que, si bien la Ley General ordena que, en el caso de las transferencias nacionales de datos el tercero receptor se comprometa a garantizar la seguridad de los datos que tratará,⁴² en el caso concreto no existe una especificación de ningún tipo sobre las medidas de seguridad que estos terceros que accedan a los datos deberán observar a fin de garantizar la confidencialidad de los datos sujetos a tratamiento y evitar su acceso por terceros no autorizados.
- Se vulnera *per se* el **principio de responsabilidad** ya que el Decreto Impugnado es omiso en especificar las condiciones de legalidad jurídica bajo las cuales se deberá realizar la transferencia de datos personales entre los sujetos a los que hace referencia el Decreto Impugnado y el INE. Es decir, el Decreto Impugnado vulnera el principio de responsabilidad toda vez que no ordena a los sujetos involucrados formalizar el cumplimiento de sus obligaciones de protección de datos personales a través de un instrumento jurídico determinado y en sí, cualquier incumplimiento al resto de principios y deberes se traducirá en una violación manifiesta al principio de responsabilidad.

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

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

En primer lugar, esa nueva norma legal permisiva puede prestarse a abusos por parte de los partidos políticos, quienes a partir de ello podrán requerir cualquier información que consideraran viable. Dicha disposición resulta inconstitucional **porque afecta la certeza como principio de la función electoral** lo anterior porque se trata de una norma demasiado ambigua y permisiva en relación con la funcionalidad de los partidos políticos para obtener cualquier información. Dadas esas condiciones legales, por ejemplo, un partido político podría requerir información que sin ser parte de la información reservada (por no formar parte de un procedimiento concreto) relativa a financiamiento público, pueda con ello afectar las facultades de fiscalización. Con ello se rompa la división del trabajo del árbitro con la función de coadyuvancia de los partidos políticos.

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

⁴² **Artículo 67.** Cuando la transferencia sea nacional, el receptor de los datos personales deberá tratar los datos personales, comprometiéndose a garantizar su confidencialidad y únicamente los utilizará para los fines que fueron transferidos atendiendo a lo convenido en el aviso de privacidad que le será comunicado por el responsable transferente.

- 1) CONTROL DE CONFIANZA. LA EVALUACIÓN RELATIVA COMO TRÁMITE VOLUNTARIO PREVIO AL REGISTRO DE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR VULNERA EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. En esta caso la Corte estableció que si para ejercer el derecho a ser votado la ley presenta una posibilidad al ciudadano para ser calificado -aun voluntariamente- por un organismo público en ejercicio de sus competencias legales, en cuanto a su idoneidad para ocupar un cargo de elección popular, a través de los llamados "controles de confianza", **sin precisar con claridad las consecuencias jurídicas de tal calificación, ya sea en su favor o en su perjuicio, es claro que existe una vinculación incierta** entre el derecho a ejercer (ser votado) y el sometimiento voluntario a la calificación de la idoneidad para ejercer ese derecho, lo que constituye una indeterminación normativa que **vulnera el principio de certeza** que debe regir en la función electoral, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 2) GOBERNADOR INTERINO. EL ARTÍCULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS CONFORME AL CUAL EN LOS SUPUESTOS QUE SEÑALA, EL PODER EJECUTIVO SE DEPOSITARÁ INTERINAMENTE EN EL CIUDADANO QUE NOMBRE EL CONGRESO POR 18 DEL NÚMERO TOTAL DE SUS MIEMBROS O POR LA MAYORÍA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE, VULNERA EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. De lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de Tamaulipas se advierte que el Congreso del Estado se integra por 36 diputados, de los cuales 22 son electos por el principio de mayoría relativa y 14 por el de representación proporcional. En ese sentido, el artículo 83 de la propia Constitución, al establecer que en los supuestos de que no se celebren elecciones para gobernador o de que habiéndose celebrado y hecha la declaratoria correspondiente por parte del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el electo no se presentase a tomar posesión del cargo, el Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el ciudadano que nombre el Congreso o la Diputación Permanente, en sesión permanente y secreta, por 18 del número total de sus miembros, si se tratare del primero, o por la mayoría, si es el caso de la segunda, **vulnera el principio de certeza en materia electoral**, pues 18 es justo la mitad de 36, por lo que, en un momento dado, podría darse un empate, sin que exista en la ley solución a un problema tan grave como el que se presenta en los supuestos aludidos.

- 3) PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "... BAJO EL PRINCIPIO DE COCIENTE NATURAL Y RESTO MAYOR ..." Y, COMO CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 122 DEL CITADO ORDENAMIENTO, **TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA** CONTENIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 35 CONSTITUCIONAL (DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE MAYO DE 2005).

- 4) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN IV, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, AL ALUDIR EN LAS REGLAS A QUE SE SUJETARÁ LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS, ENTRE OTRAS, A "... LA CONFESIONAL, LA TESTIMONIAL ...", **TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL** CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

En segundo lugar, tal precepto legal de la reforma resulta inconstitucional al afectar indirectamente la distinción establecida en el **artículo 41 base V apartado A de la Constitución** cuando establece que: **"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia**, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y

profesional en su desempeño; **contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia**".

Con lo anterior, la reforma legal olvida en donde y que órganos los partidos políticos pueden coadyuvar con la autoridad electoral para servir a la democracia y no de la manera en que la reforma lo pretende, esto al solicitar cualquier documento o tipo de información por parte de los partidos, la cual eventualmente podría afectar las facultades de vigilancia o fiscalización por mencionar algunos.

Por ejemplo, la Comisión Nacional de Vigilancia es un órgano en donde los partidos políticos pueden revisar el padrón electoral y lista nominal, lo cual se entiende cabalmente conforme al diseño del sistema electoral mexicano. Por otro lado, jurisprudencialmente, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que los partidos políticos pueden ejercer acciones tuitivas de interés difuso.⁴³ Sin embargo, las maneras tan ambiguas del artículo 28 Ter, inciso d) de la LGIPE afecta la certeza de cómo podría ejercer ese flujo de información por parte de los partidos políticos.

5.5. POSIBLES EFECTOS DE UNA EJECUTORIA: LA REVIVISCENCIA Y EL DIÁLOGO ENTRE PARLAMENTO E INE.

Como se sabe, si una controversia constitucional versa sobre disposiciones generales y la resolución del Alto Tribunal la declara inválida, dicha resolución tendrá efectos generales siempre y cuando haya sido aprobada por cuando menos ocho votos; si no se reúne esa votación, la controversia será desestimada. Además, la ejecutoria respectiva debe incluir todos los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

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

Algunos precedentes con esas características son las acciones de inconstitucionalidad 47/2006 y acumuladas, 67/2012 y acumuladas, 122/2015 y sus acumuladas, 76/2016 y acumuladas 83/2017 y acumuladas, 40/2017 y acumuladas. Con ello se busca que, en aras de la seguridad jurídica y certeza como principio de la función electoral, tanto para partidos, electores y ciudadanía en general, la figura de reviviscencia evita caer en improvisaciones que pongan el sano desarrollo de las elecciones del país.⁴⁴

De esta forma, no sería nada nuevo para la SCJN invalidar la reforma y que se aplique en su lugar la anterior, la cual, a pesar de todo, ha sido utilizada en anteriores comicios.

Cabe señalar que a ello, habrá que sumar la determinación de la SCJN en el sentido de que si bien para la declaración de invalidez es necesaria una votación de mínimo 8 integrantes del pleno, recientemente dicho órgano determinó que para observar

⁴³ Nos referimos a la jurisprudencia 10/2005 ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR en TEPJF, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, TEPJF, México, 2006, páginas 6 a 8.

⁴⁴ Al respecto existe la jurisprudencia de la Suprema Corte P./J. 86/2007 de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 778.

los alcances de una decisión, bastara una mayoría simple, distinguiendo así, la invalidez en sí de una o varias normas legales, de sus efectos.⁴⁵

De esta forma, con dicho precedente puede explorarse determinados efectos, como puede ser la reviviscencia sin tener que reunir la obtención de 8 votos del pleno en ese sentido.

Adicionalmente, en aras de observar esta reforma dentro de una visión de la llamada de la democracia deliberativa, podría establecerse como efecto adicional vincular tanto al Congreso de la Unión⁴⁶ como al INE para entablar un diálogo conjunto con el objetivo de lograr una reforma que por un lado optimice los recursos para lograr una adecuada austeridad sin que sacrifique funciones fundamentales de dicho órgano constitucional autónomo. Con ello se refrendaría algo propio de la mencionada democracia deliberativa que implica una mayor discusión pública y colaborativa entre poderes.⁴⁷

5.6 INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 209, NUMERAL 1, Y 449, NUMERAL 2, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; APROBADOS EN EL 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, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, AL VULNERAR LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFOS SÉPTIMO Y OCTAVO, DE LA CPEUM.

En el presente caso, los artículos 209, numeral 1, y 449, numeral 2, de la Ley General de Instituciones, resultan inconstitucionales, toda vez que, establecen una nueva conceptualización de la figura de propaganda gubernamental. Dicha conceptualización, dispuesta en la referida norma secundaria, contraviene de forma directa lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM.

En esa tesitura, dichos preceptos considerados como inconstitucionales señalan lo siguiente:

Artículo 209.

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, así como los procesos de consulta ciudadana y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, los poderes federales, estatales y de la Ciudad de México, los municipios, Alcaldías y cualquier otro ente público deberán suspender las campañas de difusión de la propaganda que difundan como tales bajo cualquier modalidad de comunicación social, entendida la propaganda gubernamental como las campañas contratadas con recursos públicos definidas por la Ley General de Comunicación Social, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades

⁴⁵ Lo anterior se determinó en sesión de 28 de febrero de este año dentro de la acción de inconstitucionalidad 88/2021.

⁴⁶ Cabe señalar que ello ocurrió con la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 relativa al uso lúdico de la marihuana.

⁴⁷ Desde nuestro punto de vista, en la circunstancia constitucional del *plan b*, podemos encontrar ciertos paralelismos con coyunturas en donde se involucran, por un lado, un gobierno altamente popular y apoyo colectivo y por otro, el papel de la Corte como árbitro nacional. De esta forma, como se sabe, el actual momento mexicano hace recordar episodios como el de Roosevelt, quien gozaba de una importante aceptación social y muchas de sus proyectos políticos, con alta aceptación pública fueron frenados por la Corte. Otro ejemplo puede ser el indulto ejercido en Argentina por parte del presidente Menem a un grupo de militares de la dictadura enjuiciados por la violación grave de derechos humanos. A pesar de la popularidad y legitimidad democrática del presidente de entonces, la intervención del control constitucional se justifica porque en ese caso se atenta contra aspectos medulares de lo que él considera la constitución histórica. Para una revisión de lo anterior, recomendamos: Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, p.p. 280-283 y 300.

electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias relativas a servicios públicos y para la protección civil en casos de emergencia.

(...)

Artículo 449.

(...)

2. Las infracciones referidas en el párrafo anterior de este artículo, se sancionan conforme a las leyes de responsabilidades administrativas, de responsabilidades de servidores públicos o de la Ley General de Comunicación Social, según resulte

Con relación a lo anterior, dicha reforma propone considerar que no constituye propaganda gubernamental, las manifestaciones de las personas servidoras públicas que realicen en uso de su libertad de expresión y en el ejercicio de sus funciones, lo cual es contrario a lo dispuesto por el artículo 134 de la CPEUM, vulnerando, entre otros, el principio máximo de nuestro sistema electoral, el de equidad en la contienda, el modelo de comunicación social establecido en la Carta Magna, así como transgrede las atribuciones de las cuales el INE es garante conforme a lo estipulado por el artículo 41, de la CPEUM.

El artículo 134 de la CPEUM, contempla, entre otras cuestiones, disposiciones en materia de gasto público y uso de recursos públicos, así como de contenido relacionado con la propaganda gubernamental, cuya finalidad es generar un modelo constitucional que permita garantizar diversos principios rectores, entre ellos la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio de los recursos económicos.

Así, dicho precepto constitucional señala lo siguiente:

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. (Énfasis añadido)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Énfasis añadido)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

En tal sentido, se puede concluir que el artículo 134, párrafo octavo, de la CPEUM, define a la propaganda gubernamental como aquella que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

Además, contempla que dicha propaganda deberá tener, como rasgos distintivos, carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y en ningún caso, podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Se destacan los argumentos esgrimidos por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente SUP-RAP-119/2010 y acumulados, en la que se sostuvo que la propaganda gubernamental es la que difunden los poderes federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo las personas servidoras o entidades públicas que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

Además, precisó que dicha consideración no se hacía con la finalidad de crear un catálogo taxativo de supuestos o conductas que pudieran catalogarse como propaganda gubernamental, sino para proporcionar elementos mínimos subjetivos y objetivos que permitieran perfilar con certeza si una determinada conducta podría englobarse en ella.

El parámetro de regularidad constitucional y convencional protege la equidad durante la contienda electoral, evitando posibles violaciones al voto público, se deduce como una condición sine qua non para su vigencia, la neutralidad de las autoridades a lo largo de todo el proceso electoral, esto es, que no exista intervención de su parte, que pueda generar situaciones inequitativas, que se traduzcan en mermas a la voluntad política ciudadana.

El 11 de marzo de 2016, en Estrasburgo, en el marco de la 54ª Reunión del Council of Democratic Elections, y de la 106ª Sesión Plenaria de la Comisión Venecia⁴⁸, se adoptaron una serie de directrices encaminadas a prevenir el mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales.

Lo anterior evidencia la preocupación por parte de los países integrantes de la referida Comisión, de preservar la intangibilidad de la voluntad ciudadana al momento de cualquier intervención por parte del Estado, que pretenda incidir o sesgar el sentido del voto.

Durante los procesos electorales, los servidores públicos que tiene a su cargo el control y manejo de recursos de orden público, sean de carácter material, financiero o humano, deben mantenerse ajenos al desarrollo de las campañas, evitando proporcionar cualquier medio, o permitir el acceso de los partidos a dichos recursos, y de esta forma se vean beneficiados ante el electorado.

El uso inadecuado de los recursos públicos, puede conllevar actos ilícitos, tales como, ejercer presión o amenazas de parte de las autoridades sobre quienes son sus subordinados. Otra forma de ejercer incorrectamente los recursos, es cuando los candidatos y/o los partidos políticos, a través de las posiciones gubernamentales que guardan, con el fin de influir en el resultado de los comicios, buscan sacar ventaja sobre el resto de los contendientes.

Las directrices establecidas por la Comisión de Venecia, tienen su asidero en una serie de principios rectores, los cuales deben ser adoptados y cumplimentados por todos los países que pretendan gozar de un sistema electoral y democrático eficiente y funcional.

Contar con un sistema electoral sustentado en el Estado de Derecho, en el que se reconozcan y tutelen constitucionalmente las libertades políticas y de libertad de expresión de forma amplia durante los procesos electorales, así como la imparcialidad con la que se debe conducir las autoridades encargadas de resolver conflictos, la transparencia y la igualdad de oportunidades, son algunos de los principios que deben imperar la actuación de las autoridades, en cuanto hace al manejo de los recursos.

Dentro de las directrices en comento, respecto a la neutralidad, se establecen los siguientes puntos a preservar en el manejo de los recursos públicos⁴⁹:

- 1) El marco jurídico debe garantizar la neutralidad de la administración pública, mediante la prohibición de que los funcionarios públicos participen en las actividades de campaña, en su carácter de servidores públicos, apoyando a algún partido o candidato determinado. Es importante que exista una clara separación entre el aparato gubernamental y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no deben entremezclarse con el Estado.
- 2) Con el fin de garantizar la neutralidad de la administración pública durante los procesos electorales, y, en consecuencia, para evitar cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco legal debe proveer de una clara separación entre el ejercicio de cargos públicos políticamente sensibles, en particular los puestos de alta dirección, y las candidaturas. En este sentido, el marco legal debe proveer a una serie de normas adecuadas y

⁴⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes. Adopted by the Council of Democratic Elections at its 54th meeting (Venice, 10 March 2016) and by the Venice Commission at its 106 th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016) based on comments by Richard Barrett, Manuel González Oropeza, Johan Hirschfeldt, Oliver Kask, Serhii Kalchenko. www.venice.coe.int

⁴⁹ *Ibidem* p. 7

proporcionadas. Tales reglas pueden incluir una instrucción clara sobre cómo y cuándo hacer campaña a título personal puede llevarse a cabo, suspensión del cargo o renuncia de ciertas autoridades públicas que se ejecutan para las elecciones.

- 3) **También implica la no participación y pronunciamiento en ningún sentido, por parte de jueces, fiscales, policías, militares y auditores, durante la contienda electoral. Lo anterior se traduce, en la materialización de medidas que tiendan a garantizar la neutralidad gubernamental durante todo el proceso electoral.**
- 4) **El marco legal debe garantizar la imparcialidad, y una cobertura equilibrada de los acontecimientos relacionados con las elecciones, por parte de los medios de comunicación del Estado, y evitar que se involucren abiertamente, o de forma discrecional, a favor o en contra de determinados contendientes, durante un proceso electoral, que pueda poner en riesgo la equidad.**

En cuanto a las prevenciones prácticas que deben verse dentro de los ordenamientos jurídicos respectivos, se encuentra, el establecimiento de mecanismos eficaces para prohibir los poderes públicos tomar ventaja inequitativa de sus posiciones, mediante la celebración de actos públicos con fines de promoción electoral a favor de algún candidato o partido, incluyendo eventos de caridad, o eventos que favorecen o desaprobación de cualquier partido político o candidato.

Durante los procesos electorales, las autoridades deben tener una conducta apegada a los parámetros de constitucionalidad y legalidad, que genere y garantice una verdadera equidad en la contienda. De ahí que sea necesario que todo acto gubernamental que pueda poner en riesgo la validez del resultado electoral, sea contenido, y evitar así consecuencias negativas en la vigencia del orden democrático.

De ahí la importancia y responsabilidad del órgano de control jurisdiccional constitucional, pues tiene a su cargo la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos, protegiendo y haciendo valer su voto, eliminando cualquier acto que tienda a sesgar la eficacia y sentido real del mismo.

Por ello, cuando un principio tan importante como la neutralidad, se pone en riesgo a través de actos gubernamentales, encaminados a favorecer a un candidato y partido políticos determinado, se justifica plenamente la intervención de la SCJN, para restaurar el orden vulnerado, y dotar de nueva cuenta de elementos que permitan una contienda equitativa.

Derivado de lo anterior, se hace indispensable hacer mención de la Tesis V/2016, dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el que se destaca la necesidad de observar el principio de neutralidad por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DECOLIMA).- Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y

resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Con relación a lo anterior, también se destaca los argumentos establecidos en la resolutoria del expediente SUP-REP-185/2018, donde se enfatizó el elemento de la finalidad o intención de la propaganda gubernamental, al establecer que se trataba de una comunicación tendente a publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población; a diferencia de aquella otra comunicación que pretende exclusivamente informar respecto de una situación concreta, para prevenir a la ciudadanía de algún riesgo o comunicar alguna cuestión, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.

Conforme a lo anterior, el Decreto del cual se reclama su Inconstitucionalidad, genera incertidumbre jurídica, toda vez que, hace una nueva conceptualización de lo que debe entenderse como Propaganda gubernamental, contraria a lo establecido en la CPEUM. Además, como se señaló, afecta las funciones constitucionales que tiene el INE, para vigilar y garantizar la equidad en la contienda.

La reforma del 2007 en materia electoral estableció las bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en radio y televisión; teniendo como ejes rectores, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y el carácter del entonces Instituto Federal Electoral (ahora INE) como autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión.

Por otra parte, en el artículo 41, base III, apartado A, de la CPEUM, se diseñaron dos nuevas reglas a las que debían sujetarse las elecciones, para que éstas pudieran ser libres, auténticas y periódicas, estableciendo respecto a las condiciones para acceder a los espacios en la radio y televisión, con fines políticos o electorales, siendo la primera, la facultad exclusiva del INE, para administrar los

tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales y; la segunda, la prohibición constitucional a los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como cualquier otra persona física o moral, para que por sí mismos o a través de terceros, contraten o adquieran tiempos en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Además, el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la CPEUM establece que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales así como locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México y cualquier otro ente público, siendo como únicas excepciones las campañas de información de las autoridades electorales, así como relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Conforme a lo anterior, se puede entender que, en el artículo 41 constitucional se implementó una prohibición temporal para la difusión de propaganda electoral a los gobernantes y gobiernos durante el tiempo que comprenden las campañas electorales hasta la fecha de la jornada electoral, y en el artículo 134 de la CPEUM, se establecieron obligaciones y prohibiciones permanentes, respecto del uso correcto de los recursos económicos que disponen la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, con el fin de que se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, que deben ser observadas en todo momento.

En el caso en concreto, se estima que el Decreto del cual se reclama su inconstitucionalidad, también vulnera el principio de imparcialidad, consagrado en el párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM, toda vez que, dicho precepto contempla la obligación para los servidores públicos, y para la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México, para que utilicen los recursos con fines institucionales, y no se utilicen para promover, o afectar a alguna persona o proyecto político, de manera que no se afecte la equidad en la contienda – situación que permite la reforma realizada-.

Este principio va en consonancia con lo referido en párrafos anteriores, respecto al principio de neutralidad, cuya finalidad es garantizar y hacer valer la equidad de la contienda, entendiendo como tal, que no exista ningún tipo de acción o intervención que propicie que algún candidato o partido político, se encuentre en una situación de desigualdad o desequilibrio, de cara a una contienda electoral.

La libertad de expresión y de asociación, así como los derechos en materia política, se encuentran reconocidos en los artículos 1º, 6º, 7º y 9º de la CPEUM; 2º, párrafos 1 y 2; 3º; 19; 21; 22; 25, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º; 2º; 13; 15; 16; 23; 29; 30, y 32, párrafo 2º, de la CADH.

Por otra parte, la igualdad de acceso y oportunidades en las contiendas electorales, es un presupuesto y fundamento de las elecciones libres y justas, cuyo asidero se encuentra en el principio de equidad en la contienda, que implica que entre las personas que participan en una elección, no debe existir ventajas indebidas, por condiciones y aspectos políticos, sociales y económicos.

Con relación a lo anterior, el artículo 134, párrafo séptimo de la CPEUM, contempla la obligación que poseen las personas servidoras públicas de observar el principio de imparcialidad, con la finalidad de que no utilicen el cargo público que ostentan, para generar una afectación en favor o en contra de una candidata y candidato o de un partido político determinado, en una contienda electoral y de esta forma, sean preservadas las condiciones para la referida equidad en la contienda electoral.

En ese orden de ideas, de conformidad a lo dispuesto por el precepto citado, las actuaciones de las y los servidores públicos, de los tres órdenes de gobierno, deben

ajustarse a la citada obligación constitucional de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad derivado de su encargo, así como modular sus expresiones, con la finalidad de no influir y vulnerar el principio de neutralidad antes mencionado, durante durante el proceso electoral, entre las personas candidatas y partidos políticos.

La conceptualización que realiza el DECRETO que se reclama, respecto al concepto de propaganda gubernamental es inconstitucional, ya que, se puede concluir que, el artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres niveles gubernamentales deberá tener el carácter de institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso, dicha propaganda, deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen algún tipo de promoción personalizada de las y los servidores públicos.

Además, debe considerarse que, cuando las y los servidores públicos pretendan dar a conocer a la ciudadanía información vinculada con el ejercicio de sus atribuciones, de carácter informativo o rendición de cuentas, deben respetar el principio de equidad en la contienda, así como las limitaciones que establecen los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal.

La Corte interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión. Así, el derecho de la libertad de pensamiento y expresión, y el rol que el mismo tiene en una sociedad democrática, engloba dos dimensiones:

- 1) La individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas y;
- 2) La social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre seres humanos.

No obstante, el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, pues una de sus limitantes es que su ejercicio no puede derivar en el incumplimiento de una norma, ni en la afectación de derechos de terceros⁵⁰.

La libertad de expresión, como cualquier otro derecho humano, pueden ser sujetos de restricciones, cuando se hace necesario garantizar otros derechos o bienes jurídicos de especial interés.

Ningún derecho que en su ejercicio, pueda conllevar la afectación de la esfera jurídica de una persona, y que transgredan otros derechos, podrá ser entendido de realización absoluta, toda vez que afectaría el orden jurídico, y propiciaría la colisión y la vulneración de los derechos humanos.

Por ello, conforme a la interpretación de los artículos 6º y 7º de la CPEUM, 19 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la CADH se puede desprender que, la libertad de expresión es un derecho humano que admite aquellas restricciones que se reconocen válidas en una sociedad libre y democrática, siempre que éstas persigan un fin legítimo de acuerdo al marco de derechos tutelados en el orden constitucional y convencional, y cumplan a su vez con los principios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193. Párr. 110; Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 106; y Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195. Párr. 117.

Con relación a lo anterior, no puede alegarse que las y los servidores públicos puedan hacer propaganda gubernamental, fundamentada en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, toda vez que, como se ha expresado, dicho derecho humano no es absoluto, ya que encuentra una restricción constitucional prevista en el artículo 134 de la CPEUM, la cual, por sí misma se justifica como legítima al buscar hacer prevalecer el principio de la equidad en la contienda.

Lo anterior, cobra sentido cuando se atiende lo dispuesto por la Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), dictada por esta SCJN, derivada de la célebre resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, la cual establece:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

En tal sentido, los derechos humanos en su ejercicio, deberán atender las restricciones que se establezcan en el marco constitucional. Lo anterior se hace más evidente, cuando dichas restricciones son proporcionales y persiguen un fin legítimo, en este caso, la prevalencia de la equidad de la contienda. En consecuencia, el Decreto que se reclama es contrario al principio supremacía constitucional, al obviar la restricción consagrada en dicho precepto constitucional.

Se puede decir que la nueva conceptualización de propaganda gubernamental propuesta en la norma secundaria controvertida afecta como se señaló, de forma directa el principio rector en nuestro sistema electoral, el de la equidad en la contienda.

6. VULNERACIÓN A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DERIVADO DE LA APROBACIÓN 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, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 02 DE MARZO DE 2023, AL VULNERAR LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFOS SÉPTIMO Y OCTAVO, DE LA CPEUM.

El 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 que expide una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante “Decreto Impugnado”) viola el derecho humano de protección de datos personales consagrado en los artículos 6, Base A y artículo el párrafo segundo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “CPEUM” o Constitución Federal”) y los artículos 1, 3, 4, 5, y 8 del Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (en adelante “Convenio 108”) instrumento internacional ratificado por el Estado Mexicano.⁵¹

De esta forma, en el presente curso, se realiza una descripción de las distintas violaciones jurídicas que el Decreto Impugnado supone para la garantía y tutela efectiva del derecho humano a la protección de datos personales. A fin de lograr un mejor entendimiento y apreciación de los derechos que se consideran vulnerados en perjuicio de la ciudadanía con motivo del Decreto Impugnado, se incluye en primer lugar una serie de consideraciones preliminares sobre el derecho humano a la protección de datos personales, su alcance y relevancia práctica, y en un segundo lugar, se explican las razones concretas por las cuales el Decreto Impugnado vulnera los principios, deberes y derechos previstos en la normatividad aplicable.

6.1 Consideraciones previas

6.1.1 Planteamiento general. Sobre el derecho humano de protección de datos personales en México como un derecho humano autónomo y relevante

A fin de lograr un mejor entendimiento y apreciación de los derechos que se consideran vulnerados en perjuicio de la ciudadanía con motivo del Decreto Impugnado, en particular el derecho humano a la protección de datos personales, a continuación, se presenta una descripción y análisis del referido derecho para lograr un mejor entendimiento de cada uno de los conceptos de invalidez que se hacen valer en el presente escrito.

El derecho a la protección de datos personales⁵² como su propia denominación lo indica, es “un derecho inherente al ser humano directamente engarzado con la dignidad y la libertad de la persona, cuya distinción frente a otro tipo de derechos coetáneos como la intimidad y la privacidad, radica no solamente en una delimitación conceptual, sino en una demarcación ontológica de la cual se derivan el contenido y alcance de este derecho humano que concede a la persona un amplio espectro de protección sobre su información personal”.⁵³ Además, “el derecho a la protección de datos personales es ambivalente, por un lado, representa un derecho

⁵¹ DECRETO Promulgatorio del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, hecho en Estrasburgo, Francia, el veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y uno se publicó el 28 de enero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

⁵² En relación con la definición del derecho a la protección de datos personales en México, recomendamos consultar: Davara F. de Marcos, Isabel, “Protección de datos personales”, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, pp. 567-581.

⁵³ *Vid.*, Barco Vega, Gregorio, “El derecho humano a la protección de datos personales en México”, Actas del III Coloquio Internacional de Investigadores en Derecho, España, *Revista Jurídica de la Universidad de León*, núm. 3, 2016, p. 145, Disponible en <https://centros.unileon.es/derecho/files/2018/02/Revista-Juridica-ULE-num-3.pdf>

humano y por el otro una obligación de los particulares y/o administraciones públicas que dan tratamiento⁵⁴ a los datos personales”.⁵⁵

En suma, cuando hablamos del derecho a la protección de datos personales decimos que se trata de “el derecho humano que protege a la persona física identificada o identificable frente al tratamiento ilícito de sus datos personales, otorgándole -en la medida de lo posible dado el actual estado de la técnica- la facultad de decidir y controlar de manera libre e informada las condiciones y características del tratamiento de sus datos personales, permitiéndole además el ejercicio de determinados derechos y medios de tutela jurídicos para garantía y eficacia práctica de estos últimos.”⁵⁶

Este derecho humano está reconocido en el artículo 16 de la CPEUM⁵⁷ a favor de todas las personas físicas con independencia de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otro elemento que pudiera atentar contra su dignidad y/o afectar sus derechos y libertades fundamentales.

Así, puede afirmarse que el derecho de protección de datos persigue garantizar a las personas titulares de los datos personales un poder de control sobre sus datos personales, sobre su uso y destino, con el propósito de impedir su tráfico ilícito y lesivo para su dignidad.

Reiteramos, que el objeto de protección de este derecho es la protección del individuo frente al tratamiento ilícito de sus datos personales, especialmente cuando en dicho tratamiento se utilizan tecnologías de información y comunicaciones. Los datos no requieren protección. Los individuos a los que conciernen esos datos sí. Los individuos sobre los que se trata esa información son los sujetos protegidos por este derecho.

Este derecho fundamental a la protección de datos, a diferencia del derecho a la intimidad, con quien comparte el objetivo de ofrecer una eficaz protección constitucional de la vida privada personal y familiar, atribuye a su titular un haz de facultades que consiste en su mayor parte en el poder jurídico de imponer a terceros la realización u omisión de determinados comportamientos cuya concreta regulación debe establecer la Ley.

De este modo, el derecho a la protección de datos garantiza a los individuos un poder de disposición sobre sus datos. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información. Pero ese poder de disposición

⁵⁴ En este sentido, vale la pena señalar que este concepto normativamente es definido por la LFDPPPP como “la obtención, uso, divulgación o almacenamiento de datos personales, por cualquier medio”. Asimismo, la citada norma precisa que, el uso abarca cualquier acción de acceso, manejo, aprovechamiento, transferencia o disposición de datos personales.

Recomendamos consultar la voz “Tratamiento” del Diccionario de Protección de Datos Personales publicado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) disponible en Isabel Davara F. de Marcos (Coord.), México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2020, disponible en http://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/DICCIONARIO_PDP_digital.pdf

⁵⁵ Barco, Gregorio, *op.cit.*, p. 145, nota 3.

⁵⁶ *Vid.*, definición de “Protección de datos personales” escrita por Isabel Davara, Alexis Cervantes y Gregorio Barco en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Isabel Davara F. de Marcos (Coord.), Diccionario de Protección de Datos Personales, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 2020, p. 687, disponible en http://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/DICCIONARIO_PDP_digital.pdf

⁵⁷ Al respecto la Constitución Federal señala:

Artículo 16.

(...) Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. (...)

sobre los propios datos personales nada vale si el afectado desconoce qué datos son los que se poseen por terceros, quiénes los poseen, y con qué fin.

Como principio regulador del derecho de protección de datos personales está el derecho de autodeterminación informativa. Este derecho garantiza a las personas el derecho a elegir libremente en qué circunstancias y en qué medida expondrán información sobre sí mismas.

Así, puede afirmarse que el derecho a la protección de datos personales es más que una simple prerrogativa de la que gozan las personas físicas, es un derecho humano cuya denominación se deriva del contenido del primer párrafo del artículo primero de la Constitución, resultado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Dicho artículo indica, con un alto grado de precisión, lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

De lo anterior sin duda alguna se desprende que el derecho a la protección de datos personales es un derecho humano y goza de la máxima protección normativa en nuestro país. El derecho humano a la protección de datos personales, particularmente, se reconoce en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional que prevé lo siguiente:

Artículo 16.

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

[...]

De todo lo dicho resulta que “el contenido del derecho a la protección de datos personales se concreta en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, así como cuales puede este tercero recabar, y que también permite al individuo, saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso”⁵⁸. De esta manera, destaca el citado órgano jurisdiccional, “...dichos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos, se concretan jurídicamente en la atribución a su titular de un haz de facultades consistente en diversos poderes jurídicos, como la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular, a los que les impone ciertos deberes jurídicos en consecuencia.”⁵⁹

⁵⁸ Tribunal Constitucional Español, Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2001.

⁵⁹ En este contexto, el fundamento séptimo de la Sentencia 292/2000 indica:

Asimismo, en el plano nacional se ha destacado que este derecho constituye un deber del Estado frente al derecho de los gobernados a decidir qué aspectos de su vida deben o no ser conocidos o reservados por el resto de los individuos que integran la sociedad, y que conlleva la obligación de dejarlos exentos e inmunes a invasiones agresivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública y que debe potencializarse ante las nuevas herramientas tecnológicas.

Tesis 2020564

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. EL DEBER DEL ESTADO DE SALVAGUARDAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO DEBE POTENCIALIZARSE ANTE LAS NUEVAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS, DEBIDO A LOS RIESGOS QUE ÉSTAS REPRESENTAN POR SUS CARACTERÍSTICAS.

Conforme al proceso legislativo de la adición del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 1 de junio de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, en relación con la interpretación del artículo 11, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, efectuada en diversos criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber del Estado frente al derecho de los gobernados a decidir qué aspectos de su vida deben o no ser conocidos o reservados por el resto de los individuos que integran la sociedad, y que conlleva la obligación de dejarlos exentos e inmunes a invasiones agresivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública, debe potencializarse ante las nuevas herramientas tecnológicas. Lo anterior, por el efecto multiplicador de los medios de comunicación digitales de Internet y las redes sociales, a través de los cuales se facilita la difusión y durabilidad de su contenido, al permanecer de manera indefinida en los medios electrónicos en los que se publican, sin restricción territorial alguna; constituyéndose así en una constante invasión positiva o negativa, según el caso, a los derechos inherentes al ser humano, vinculados con el mencionado, como son la intimidad, el honor, la reputación, la vida privada y, consecuentemente, la dignidad humana.

Además, respecto de su contenido el Poder Judicial de la Federación ("PJF") ha señalado que el derecho humano a la protección de datos personales se conforma a partir de los Derechos ARCO que fungen como un medio de salvaguarda de otros derechos fundamentales previstos en la propia CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte como la vida privada, el honor, la intimidad y la dignidad humana.

Tesis 2020563

7. De todo lo dicho resulta que el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos.

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. CONSTITUYE UN DERECHO VINCULADO CON LA SALVAGUARDA DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES INHERENTES AL SER HUMANO.

El párrafo segundo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los denominados derechos ARCO, relativos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales, como un medio para garantizar el derecho de los individuos a decidir qué aspectos de su vida deben o no ser conocidos o reservados por el resto de la sociedad, y la posibilidad de exigir su cumplimiento a las autoridades y particulares que conocen, usan o difunden dicha información. Así, dichas prerrogativas constituyen el derecho a la protección de los datos personales, como un medio de salvaguarda de otros derechos fundamentales previstos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, conforme a los cuales, el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger el derecho de todo individuo a no ser interferido o molestado por terceros o por una autoridad, en ningún aspecto de su persona –vida privada–, entre los que se encuentra el relativo a la forma en que se ve a sí mismo y como se proyecta a los demás –honor–, así como de aquellos que corresponden a los extremos más personales de la vida y del entorno familiar –intimidad–, o que permiten el desarrollo integral de su personalidad como ser humano –dignidad humana–.

Al respecto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (“INAI”) en el criterio PP/001/2023 ha señalado además que este derecho “no puede interpretarse de manera radicalmente aislada a la protección de la vida privada, sino que se encuentran en estrecha relación, lo que implica la protección de datos personales como un medio para garantizar la privacidad y la autodeterminación informativa”.⁶⁰

De acuerdo con la explicación anterior, se puede señalar que el derecho de protección de datos personales:

- *Es un derecho de carácter universal.* Es un derecho que corresponde a todas las personas con independencia de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otro elemento que pudiera atentar contra su dignidad y/o afectar sus derechos y libertades fundamentales.
- *Es un derecho subjetivo.* Es decir, se trata de una facultad que tienen las personas, a efecto de ejercer las prerrogativas relacionadas con el uso y control de su información personal.
- *Es un derecho natural.* Es decir, es un derecho que es inherente a las personas físicas identificadas o identificables. Por lo tanto, su titularidad no puede corresponder a las personas morales o jurídicas.
- Se traduce en un haz de facultades que permite al individuo decidir y controlar de manera libre e informada el uso y destino al que se dará a sus datos personales.
- Es un derecho inexorablemente relacionado con la dignidad y la libertad de la persona.
- A través de este derecho las personas pueden ejercer prerrogativas relacionadas con el uso de su información personal y que en la práctica se relacionan con el ejercicio de los denominados Derechos ARCO.

⁶⁰ Protección de datos personales. Es un derecho humano que tiene estrecha relación con la vida privada. Si bien la protección de datos personales ha sido reconocida en México como un derecho fundamental independiente de la protección a la vida privada y el honor, siguiendo el ejemplo de otros planos regionales y nacionales en la protección de los derechos humanos, no puede interpretarse de manera radicalmente aislada a la protección de la vida privada, sino que se encuentran en estrecha relación, lo que implica la protección de datos personales como un medio para garantizar la privacidad y la autodeterminación informativa.

- A través de este derecho las personas pueden disponer de medios procesales y de tutela efectiva como son los procedimientos en materia de protección de datos personales que se regulan en la LFPDPPP, su Reglamento y demás normatividad aplicable.
- Constituye una obligación del Estado que debe potencializarse ante las nuevas herramientas tecnológicas.
- Los Derechos ARCO constituyen el derecho a la protección de datos personales como un medio de salvaguarda de otros derechos fundamentales previstos en la propia CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte.
- El derecho humano a la protección de datos personales es un medio para garantizar la privacidad y la autodeterminación informativa.⁶¹

6.1.2 Planteamiento general. Sobre la Ley General como instrumento regulador del derecho a la protección de datos personales en el sector público

Ha sido criterio de la Primera Sala de este Tribunal en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2011, que la violación a la garantía de seguridad jurídica y a las subgarantías que ésta comprende –legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia–, puede demostrarse por medio de la contradicción entre la norma general impugnada y el texto constitucional, o bien mediante las incongruencias entre la norma impugnada y porciones normativas de igual jerarquía, siempre que ello conlleve la violación a algún derecho fundamental. En este último supuesto, efectivamente el examen de las normas contradictorias debe sustentarse no sólo en elementos de incongruencia, sino en la identificación de los derechos fundamentales que resultan vulnerados y en la demostración de que el precepto impugnado infringe el texto constitucional, y no sólo las normas de la misma jerarquía de las cuales se desprende su incongruencia.

AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Los actos de autoridad de creación y vigencia de normas generales pueden combatirse en el juicio de garantías, con base en la infracción de exigencias que deben respetar, como las derivadas del proceso legislativo establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o incluso aquellas derivadas del respeto a la garantía de seguridad jurídica que comprende las denominadas sub-garantías de legalidad, fundamentación, motivación, competencia, irretroactividad y audiencia, cuya violación puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino mediante las incongruencias en el orden jurídico que revelen transgresión a esa garantía, como la contradicción entre normas secundarias, lo que implica vulneración indirecta al texto constitucional, sin embargo, en este último supuesto, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse no únicamente en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, sino también en la precisión de las garantías individuales violadas, y en la demostración de que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no exclusivamente el

⁶¹ Protección de datos personales. Es un derecho humano que tiene estrecha relación con la vida privada. Si bien la protección de datos personales ha sido reconocida en México como un derecho fundamental independiente de la protección a la vida privada y el honor, siguiendo el ejemplo de otros planos regionales y nacionales en la protección de los derechos humanos, no puede interpretarse de manera radicalmente aislada a la protección de la vida privada, sino que se encuentran en estrecha relación, lo que implica la protección de datos personales como un medio para garantizar la privacidad y la autodeterminación informativa.

ordenamiento jurídico utilizado como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional, de otra manera, por más inconstitucional que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría concederse la protección federal.

Teniendo este criterio presente, a continuación, se demostrará la inconstitucionalidad del Decreto que se impugna, en la medida en la que contradice la legislación secundaria en materia de protección de datos personales, materializando con ello una vulneración, precisamente, de aquellos derechos fundamentales.

Derivado del mandato constitucional previsto en el párrafo segundo del artículo 16 de la CPEUM, la Ley General de Protección de Datos personales en Posesión de Sujetos Obligados ("LGPDPSP" o "Ley General") publicada el 26 de enero de 2017 y que es reglamentaria de los artículos 6o., Base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal establece que sus disposiciones son de obligada observancia para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal como es el caso del Instituto Nacional Electoral ("INE"). Al respecto, el párrafo quinto de su artículo 1 precisa además que este instrumento es de aplicación directa para los órganos autónomos como el INE. Para pronta referencia se cita el artículo en mención:

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., Base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.*

Todas las disposiciones de esta Ley General, según corresponda, y en el ámbito de su competencia, son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal.

El Instituto ejercerá las atribuciones y facultades que le otorga esta Ley, independientemente de las otorgadas en las demás disposiciones aplicables.

Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

Son sujetos obligados por esta Ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.

En todos los demás supuestos diferentes a los mencionados en el párrafo anterior, las personas físicas y morales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

La LGPDPSO y su normatividad de desarrollo configura un conjunto de principios y deberes para el que trata los datos (Principios: *licitud, consentimiento, información, calidad, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad*; y Deberes: *seguridad*

y *confidencialidad*), unos derechos para los titulares (acceder a sus datos, solicitar su rectificación en caso de que sean inadecuados o excesivos, pedir su cancelación, y manifestar su oposición al tratamiento, esto es, el famoso acrónimo ARCO, añadiéndose en la normatividad del sector público el derecho a la portabilidad), y unas garantías de protección en caso de que esos derechos se vean infringidos o el tratamiento de los datos personales haya incurrido en algún otro tipo de violación. Al respecto, la LGPDPPSO señala lo siguiente:

Artículo 16. *El responsable deberá observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de datos personales.*

Artículo 31. *Con independencia del tipo de sistema en el que se encuentren los datos personales o el tipo de tratamiento que se efectúe, el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.*

Artículo 42. *El responsable deberá establecer controles o mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar sus relaciones con el mismo.*

Lo anterior, sin menoscabo de lo establecido en las disposiciones de acceso a la información pública.

En consonancia con lo anterior, los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en adelante "LGPDPPSP") precisan lo siguiente:

Principios generales de protección de datos personales

Artículo 7. *En todo tratamiento de datos personales el responsable deberá observar los siguientes principios rectores de la protección de datos personales:*

- I. Licitud;*
- II. Finalidad;*
- III. Lealtad;*
- IV. Consentimiento;*
- V. Calidad;*
- VI. Proporcionalidad;*
- VII. Información, y*
- VIII. Responsabilidad.*

Deber de seguridad

Artículo 55. *El responsable deberá establecer y mantener medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales en su posesión de conformidad con lo previsto*

en los artículos 31, 32 Y33 de la Ley General, con el objeto de impedir, que cualquier tratamiento de datos personales contravenga las disposiciones de dicho ordenamiento y los presentes Lineamientos generales.

Las medidas de seguridad a las que se refiere el párrafo anterior constituyen mínimos exigibles, por lo que el responsable podrá adoptar las medidas adicionales que estime necesarias para brindar mayores garantías en la protección de los datos personales en su posesión,

Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido por aquellas disposiciones vigentes en materia de seguridad de la información emitidas por otras autoridades, cuando éstas contemplen una mayor protección para el titular o complementen lo dispuesto en la Ley General y los presentes Lineamientos generales.

Deber de confidencialidad

Artículo 71. *El responsable deberá establecer controles o mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar sus relaciones con el mismo.*

Estos principios, deberes y derechos configuran al derecho humano a la protección de datos personales como tal, de modo que constituyen su núcleo básico o esencial **y por tanto cualquier fallo o violación de cualquiera de estos principios que configuran este derecho humano implica una violación del propio derecho.**

6.2 Sobre las violaciones que el Decreto Impugnado supone para el derecho humano a la protección de datos personales

Las violaciones a los diferentes principios y deberes previstos en la LGPDPPSO que en la práctica configuran el derecho a la protección de datos personales deben considerarse de manera independiente y cualquiera de ellas constituye por sí misma una vulneración a dicho derecho. Por esta razón, este concepto de invalidez se subdivide a su vez en diversos conceptos de invalidez en los que se describen las razones por las cuales el Decreto Impugnado vulnera los principios y deberes de la Ley General, y, en consecuencia, el derecho humano a la protección de datos personales.

Los conceptos de invalidez que conforman este apartado son los siguientes:

- 1. Primero. Sobre la violación al principio de licitud**
- 2. Segundo. Sobre la violación al principio de calidad**
- 3. Tercero. Sobre la violación al principio de responsabilidad**
- 4. Cuarto. Sobre la violación al deber de seguridad**
- 5. Quinto. Sobre la violación al deber de confidencialidad**

a) Sobre la violación al principio de licitud

i. Sobre el principio de licitud

Como se explicará en los conceptos de invalidez que suceden a este primero, la violación al derecho humano de protección de datos personales que supone el Decreto Impugnado trae origen en la imposibilidad que tendría el INE como sujeto obligado al cumplimiento de la LGPDPPSO a garantizar y acreditar la observancia

principios y deberes previstos en dicho ordenamiento frente a todo tratamiento de datos que se realice, en concreto, aquellos tratamientos de datos relacionados con la administración, uso, custodia y seguridad de las bases de datos que el INE controla por mandato legal, es decir, el Padrón Electoral (en adelante "Padrón") y la lista nominal.

En relación con lo anterior, debe subrayarse que el principio de licitud se traduce como la obligación del responsable del tratamiento de recabar y dar tratamiento a los datos personales de forma lícita, lo que supone que el responsable debe sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiere. En ese sentido, el responsable sólo podrá hacer con los datos personales aquello que esté legalmente permitido, como cualquier acto de autoridad.

Dicho de otra forma, el principio de licitud significa que el tratamiento de datos personales es una actividad que depende de las atribuciones o facultades que previamente les otorga la ley a los sujetos obligados, en consecuencia, no deben tratarse datos personales si no se tienen facultades previamente otorgadas. El principio de licitud se encuentra regulado en el primer párrafo del artículo 17 de la LGPDPSO que señala:

Artículo 17. El tratamiento de datos personales por parte del responsable deberá sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad aplicable le confiera.

...

Al respecto, los LGDPSP en su artículo 8 establecen lo siguiente:

Principio de licitud

Artículo 8. En términos del artículo 17 de la Ley General, el responsable deberá tratar los datos personales que posea sujetándose a las atribuciones o facultades que la normatividad aplicable le confiera, así como con estricto apego y cumplimiento de lo dispuesto en dicho ordenamiento, los presentes Lineamientos generales, la legislación mexicana que le resulte aplicable y, en su caso, el derecho internacional, respetando los derechos y libertades de los titulares.

De acuerdo con lo antes explicado, el responsable del tratamiento, en este caso el INE, tiene las siguientes obligaciones en torno al principio de licitud:

- Tratar siempre los datos personales de conformidad con las atribuciones o facultades conferidas por la normatividad, actuando con apego a la legislación mexicana, incluida la aplicable en materia de protección de datos personales y, en su caso, el derecho internacional.
- Realizar el tratamiento de los datos tomando en consideración los derechos y libertades de los titulares y respetando la garantía de legalidad de los gobernados.

ii. Sobre las razones por las cuales el Decreto Impugnado viola el principio de licitud

Los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales ("LGIPE") vulneran la autonomía constitucional y presupuestaria del Instituto al establecer obligaciones concretas como principios rectores sobre el gasto, lo que tiene como efecto minar la capacidad de dicho Instituto para decidir de forma libre sobre el uso y destino de su presupuesto. Dichos artículos prevén lo siguiente:

Artículo 28 Bis.

1. El Instituto y los Órganos Públicos Locales de las entidades federativas integran el Sistema Nacional Electoral y tienen a cargo la función de organizar elecciones y consultas en su ámbito de competencia.

2. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables. Además, se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa.

3. El Instituto administrará los recursos públicos a su cargo con austeridad y conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 134 de la Constitución. Para ello, está obligado a cumplir lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en sus respectivas materias, así como lo señalado en la Ley Federal de Austeridad Republicana, por sus propios órganos. Su Órgano Interno de Control será competente para vigilar su cumplimiento.

4. Todas las actividades de los organismos del Sistema Nacional Electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y se realizarán con perspectiva de género. Los recursos públicos a su cargo se administrarán con austeridad y conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 134 de la Constitución.

(Énfasis añadido)

Artículo 31.

1. ...

2. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o las leyes en la materia, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.

3. El Instituto debe ejercer sus recursos presupuestarios conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No puede destinar ahorros, economías o remanentes presupuestales a la constitución u operación de fideicomisos. Tampoco puede contratar seguros de gastos médicos mayores o de separación individualizada, o esquemas similares de contratación. Si al ejecutarse los programas, proyectos o actividades que sustentaron el presupuesto del Instituto, se presentarán subejercicios, economías ahorros o remanentes presupuestales, éstos serán reintegrados a la Tesorería de la Federación al concluir el ejercicio fiscal. Queda prohibido al Instituto realizar erogaciones, reasignaciones o crear nuevos programas o proyectos con cargo a ahorros y economías de su Presupuesto que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este párrafo. El Consejo General debe crear, anualmente al inicio del segundo trimestre del ejercicio fiscal que corresponda, una comisión temporal de presupuesto que deberá explicar abierta y ampliamente la forma en que se integrará su anteproyecto de presupuesto, los rubros de gasto y las proyecciones de su ejercicio.

4. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo

que éste no puede alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la presente Ley.

5. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables. Además, se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa a través de sus órganos locales y auxiliares.

(Énfasis añadido)

Artículo 43.

1. ...

2. Las resoluciones o acuerdos del Consejo General podrán publicarse en extractos en el Diario Oficial de la Federación, en los que se indicará la dirección electrónica en que se encuentre el texto íntegro disponible para garantizar su consulta.

3. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General realizará, bajo la supervisión y auxilio de las y los Consejeros Electorales, las acciones necesarias para asegurar la oportuna publicación a que se refiere el párrafo anterior. El servicio que proporcione el Diario Oficial de la Federación al Instituto será gratuito para éste y todos sus órganos.

Artículo 44.

1. ...

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores de carácter orgánico necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, en los términos que señalen las leyes respectivas;

b) y c) ...

d) Designar en caso de ausencia de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto, de entre las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas, a la persona que fungirá como secretaria del Consejo General en la sesión;

e) Designar a las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas del Instituto, a propuesta de la persona titular de la Presidencia del Consejo General. En el caso de las Direcciones Ejecutivas previstas en esta Ley, el nombramiento de sus titulares deberá realizarse por mayoría de cuando menos ocho votos;

f) Designar a las personas funcionarias que durante los procesos electorales actuarán como personas titulares de las presidencias de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales del Instituto, en los términos señalados en esta Ley;

g) ...

h) Designar por mayoría absoluta, a más tardar la última semana de noviembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto realicen las personas titulares de la presidencia del Consejo y Consejeras Electorales del propio Consejo General, a las personas Consejeras Electorales de los Consejos Locales;

i) y j) ...

k) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con estricto apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos;

l) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de

la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos;

m) y n) ...

ñ) Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral; los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional, así como en el extranjero; el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;

o) ...

p) Determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de las personas titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales;

q) ...

r) Expedir el reglamento de sesiones de los órganos del Instituto;

s) Registrar las candidaturas a Presidente o Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos y las de las senadurías por el principio de representación proporcional, así como las listas regionales de candidaturas a diputaciones de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales y personas candidatas, en su caso, comunicando lo anterior a los consejos locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

t) ...

u) Efectuar el cómputo total de la elección de senadurías por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputaciones electas según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadurías y diputaciones por este principio, determinar la asignación de senadurías y diputaciones para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de esta Ley, a más tardar el 21 de agosto del año de la elección; así como definir antes de la jornada electoral, el método estadístico que los consejos locales implementarán para que los respectivos consejos locales realicen el recuento de los paquetes electorales de hasta el diez por ciento de las casillas respecto de la elección de senadurías cuando la diferencia entre las fórmulas ganadoras y las ubicadas en segundo lugar sea igual o menor a un punto porcentual;

v) ...

w) Conocer los informes, trimestrales y anual, que rinda la Comisión de Administración, elaborados por las Direcciones Ejecutivas, así como los que, en su caso, deba rendir el titular del Órgano Interno de Control;

x) Requerir a la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;

y) ...

z) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, a propuesta de la Comisión de Administración, previo desarrollo de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional, conforme a los principios de

austeridad y racionalidad, y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

aa) ...

bb) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Comisión de Administración, previa sugerencia de las Direcciones Ejecutivas que correspondan al ámbito de su competencia;

cc) ...

dd) Resolver, por mayoría de ocho votos, y siempre y cuando se cuente con disponibilidad presupuestaria expresamente etiquetada para tales efectos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la creación de órganos técnicos, en los términos de esta Ley;

ee) y ff) ...

gg) Aprobar y expedir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en las materias previstas en el numeral 5 del Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, conforme a lo que expresamente determine esta Ley;

hh) e ii) ...

jj) Resolver, por mayoría de votos de sus integrantes presentes, sobre la creación de comisiones temporales, evitando toda duplicidad de funciones;

kk) Auxiliar a los partidos políticos en la acreditación de sus representantes en todos los niveles;

ll) Dar aviso, en forma oportuna, del vencimiento de términos para el cumplimiento de obligaciones de los partidos políticos. Deberá abstenerse de requerirles documentación que ya se encuentre en sus archivos;

mm) Ejecutar, en los términos en que disponga la autoridad competente, el Presupuesto de Egresos de la Federación, ajustando su actuar a los principios de austeridad y racionalidad;

nn) Recibir informes de la persona titular del Órgano Interno de Control respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre imposición de sanciones a las personas servidoras públicas del Instituto;

ññ) Nombrar a las personas integrantes de los órganos centrales, locales o auxiliares, de entre las personas integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional, a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración y del Servicio Profesional Electoral Nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables, y

oo) Las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.

2. y 3. ...

(Énfasis añadido)

Artículo 45.

1. ...

a) a d) ...

e) Proponer al Consejo General el nombramiento de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva y de las Direcciones Ejecutivas del Instituto;

f) Derogado.

g) ...

h) Derogado.

i) y j) ...

k) Derogado.

l) Previa aprobación del Consejo General, en donde también se considere su difusión, ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios deben ser difundidos por la o el Consejero Presidente después de las veintidós horas del día de la jornada electoral;

(Énfasis añadido)

Artículo 51.

1. Son atribuciones de la Secretaría Ejecutiva del Instituto:

a) a d) ...

e) Derogado.

f) Auxiliar al Consejo General en la orientación y coordinación de las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de los órganos locales y auxiliares del Instituto, informando permanentemente al Consejo General;

g) a i) ...

j) Derogado.

k) Derogado.

l) Derogado.

m) Proponer al Consejo General un mecanismo para la difusión inmediata entre sus integrantes, de los resultados preliminares de las elecciones de los y las diputadas, senadoras y la persona titular del Ejecutivo Federal, obtenidos por los partidos políticos y candidaturas; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa a la recepción de los paquetes electorales en la sede del órgano que compute la elección correspondiente. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente las personas consejeras y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;

n) Derogado.

ñ) Recibir los informes de las y los vocales de los órganos locales y auxiliares del Instituto y dar cuenta a la persona titular de la presidencia del Consejo General sobre los mismos;

o) Derogado.

p) ...

q) Derogado.

r) Ejercer, conforme lo disponga la Comisión de Administración, las partidas presupuestarias aprobadas;

s) ...

t) Derogado.

u) ...

v) Expedir las certificaciones que se requieran, y

w) Las demás que le encomienden el Consejo General, la persona titular de la presidencia, la Comisión de

Administración y la presente Ley.

2. Derogado.

3. Derogado.

(Énfasis añadido)

Artículo 62.

1. Los órganos locales se integran por tres vocales: de Organización y Capacitación; del Registro Federal de Electores, y Ejecutivo, que se coordinará con los dos anteriores.

2. La persona Vocal Ejecutiva es responsable del órgano local y de la coordinación con las autoridades electorales de la entidad federativa que corresponda para el acceso a los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos en las campañas locales, así como de los Organismos Públicos Locales, en los términos establecidos en esta Ley.

3. La persona Vocal Ejecutiva debe desarrollar las tareas administrativas, sustanciar los recursos de revisión que deban ser resueltos por el órgano local y ejercer las funciones de la oficialía electoral. Puede auxiliar de personal del Servicio Profesional Electoral Nacional para estos efectos.

4. Los órganos locales contarán con personal para el desempeño de las tareas administrativas que les correspondan, mismas que se realizarán bajo los principios de austeridad y racionalidad, sin duplicidad de funciones. La Comisión de Administración establecerá plantillas de personal tipo atendiendo al principio de austeridad en su integración y salarios. Lo anterior, previa opinión del órgano interno de control.

5. Corresponde a los órganos locales permanentes, a través de sus vocales, y previa aprobación de la Comisión de Administración, prever el personal administrativo que integre las oficinas auxiliares, para lo cual debe tomar en consideración la disponibilidad presupuestaria con la que cuente el Instituto y conforme a los límites de remuneraciones determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo, que en ningún caso podrá rebasar el límite establecido en la fracción II del párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución, dado que no justifican la excepción de trabajo calificado o especialización señalada en dicho precepto.

6. Para el desarrollo de las tareas registrales el Vocal Operativo, durante proceso electoral se apoyará en un funcionario de nivel inferior a él, que deberá pertenecer al personal del Servicio Profesional Electoral Nacional para apoyarle en las tareas y seguimiento del Registro Federal de Electores.

(Énfasis añadido)

Las violaciones que la emisión y entrada en vigor del Decreto Impugnado significan para el principio de licitud son evidentes ya que, la puesta en marcha de las restricciones presupuestarias que este supone implicarán un recorte presupuestario al INE, y concretamente, una severa afectación en el desempeño y observancia de las obligaciones que este tiene a su cargo, a fin de garantizar la protección de datos personales bajo su custodia, concretamente, mediante la instauración de medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas suficientes a fin de evitar que los datos personales se vean comprometidos en cualquier fase de su tratamiento y asegurar la continuidad de los servicios que este Instituto presta y acciones que realiza a fin de garantizar la calidad de los datos bajo su custodia.

Es decir, la imposibilidad material del INE de contar con los recursos necesarios a fin de establecer los mecanismos, procedimientos y medidas de control para la seguridad de los datos se traduce, en una evidente violación al principio de licitud, toda vez que, dicho órgano quedaría imposibilitado para acreditar que realiza el tratamiento de datos bajo un correcto ejercicio de sus funciones y cumplimiento de la normatividad vigente y aplicable.

Además, como se explicará más adelante, el Decreto Impugnado consigna diversas previsiones que inciden de forma negativa en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General, y, por tanto, al no observarse las garantías que esta establece existe un manifiesto incumplimiento al principio de licitud. Entre estas previsiones se encuentran las siguientes:

- La introducción de la figura del “flujo de información institucional” en el artículo 28 ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE;
- La previsión de que los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores se instalen en bienes de dominio público establecida en el artículo 61 del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE;
- La posibilidad de inscripción de personas mexicanas que residan en el extranjero en el Padrón Electoral, sin la necesidad de contar con credencial para votar y por validación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) establecida en el artículo 330 del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE;
- La previsión de que el tratamiento indebido de datos personales no dará lugar a sanciones, tal como lo es el caso de un ciudadano afiliado a un partido político sin su consentimiento establecida en el artículo 18 del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos (“LGPP”).

Como decíamos, los principios, deberes y derechos previstos en la Ley General configuran al derecho humano a la protección de datos personales como tal, de modo que constituyen su núcleo básico o esencial **y por tanto cualquier fallo o violación de cualquiera de los principios que configuran este derecho humano implica una violación del propio derecho humano a la protección de datos personales y, en consecuencia, del principio de licitud en estricto sentido.**

b) Sobre la violación al principio de calidad

i. Sobre el principio de calidad

El principio de calidad se regula en el artículo 23 de la LGPDPPSO que establece la obligación del responsable de procurar que los datos personales contenidos en las bases de datos sean pertinentes, correctos y actualizados para los fines para los cuales fueron recabados, así como la de proceder a su cancelación cuando ya no sean requeridos para el cumplimiento de las finalidades previstas por el aviso de privacidad y las disposiciones legales aplicables:

Artículo 23. El responsable deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de éstos.

Se presume que se cumple con la calidad en los datos personales cuando éstos son proporcionados directamente por el titular y hasta que éste no manifieste y acredite lo contrario.

Cuando los datos personales hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad y que

motivaron su tratamiento conforme a las disposiciones que resulten aplicables, deberán ser suprimidos, previo bloqueo en su caso, y una vez que concluya el plazo de conservación de los mismos.

Los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquéllos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento, y deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales.

Por su parte, el artículo 21 de los LGPDSP señala lo siguiente:

Principio de calidad

Artículo 21. Para efectos del artículo 23 de la Ley General y los presentes Lineamientos generales, se entenderá que los datos personales son:

- I. Exactos y correctos: cuando los datos personales en posesión del responsable no presentan errores que pudieran afectar su veracidad;*
- II. Completos: cuando su integridad permite el cumplimiento de [as finalidades que motivaron su tratamiento y de [as atribuciones del responsable, y*
- III. Actualizados: cuando [os datos personales responden fielmente a la situación actual del titular.*

En la práctica, el responsable, es decir el INE, tiene las siguientes obligaciones en torno al principio de calidad:

- Adoptar las medidas que considere convenientes para procurar que los datos personales cumplan con las características de ser exactos, completos, actualizados y correctos, a fin de que no se altere la veracidad de la información, ni que ello tenga como consecuencia que el titular se vea afectado por dicha situación;
- Conservar los datos personales exclusivamente por el tiempo que sea necesario para llevar a cabo las finalidades que justificaron el tratamiento y para cumplir con aspectos legales, administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos y el periodo de bloqueo;
- Bloquear los datos personales antes de suprimirlos, y durante el periodo de bloqueo sólo tratarlos para su almacenamiento y acceso en caso de que se requiera determinar posibles responsabilidades en relación con el tratamiento de los datos personales;
- Suprimir los datos personales, previo bloqueo, cuando haya concluido el plazo de conservación de conformidad con lo establecido por la Ley General de Archivos;
- Establecer y documentar procedimientos para la conservación, bloqueo y supresión de los datos personales.
- En caso de que se requiera, demostrar que los datos personales se conservan, bloquean y suprimen cumpliendo los plazos previstos para ello, o bien, en atención a una solicitud de ejercicio del derecho de cancelación.

ii. Sobre las razones por las cuales el Decreto Impugnado viola el principio de calidad

La entrada en vigor de los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE que vulneran la autonomía constitucional y presupuestaria del Instituto al establecer obligaciones concretas como principios rectores sobre el gasto, lo que tiene como efecto minar la capacidad de dicho Instituto para decidir de forma libre sobre el uso y destino de su

presupuesto implican una violación al principio de calidad en dos vertientes, en la primera, respecto del cumplimiento de dicho principio que como responsable del tratamiento dicho Instituto tiene a su cargo, y en la segunda, respecto a la disposición de servicios de verificación de datos de la credencial para votar que dicho órgano ofrece a organizaciones públicas y privadas.

En este orden de ideas, se considera que la sola emisión del Decreto Impugnado, concretamente de los artículos señalados, implican una violación al principio de calidad ya que el recorte presupuestario al que se somete al INE disminuirá las capacidades y mecanismos técnicos con que cuenta dicho instituto ya que éste verá limitada su capacidad presupuestaria y por ende, se pondría en riesgo el mantenimiento y operación de los mecanismos existentes para operar las bases de datos bajo su control.

Con todo ello, la disminución/afectación directa en el presupuesto del INE exacerba las amenazas existentes, pues, en los últimos años, el INE ya ha visto reducido de forma significativa su presupuesto.

Todo lo anterior, conduce a pensar que el INE carecerá de los recursos y medios suficientes y propicios, o bien, habrá de limitarlos, a fin de instaurar las medidas y controles de seguridad legalmente exigibles a fin de procurar el cumplimiento de los deberes de seguridad y confidencialidad previstos en la LGPDPPSO.

Lo anterior es así, en virtud de que, durante los últimos 2 años (2022 y 2023) el presupuesto que ha tenido el INE para realizar sus actividades se ha visto disminuido. Durante el Ejercicio Fiscal del 2022, el presupuesto dado al INE se dividió de la siguiente manera⁶²:

	Presupuesto Base	11,074,832,338
	Cartera Institucional de Proyectos	1,564,009,930
	Organizar Procesos Electorales Locales	885,902,408
	Organizar Proceso Electoral Federal	7,276,929
	Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	98,029,228
	Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	177,662,906
	Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	240,646,118
	Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	37,424,463
	Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	106,252,682
	Coordinar el Sistema Nacional Electoral	10,813,196
	Subtotal	12,638,842,268
	Revocación de Mandato	1,275,900,000
	Consulta Popular	0
	CIP Revocación de Mandato y Consulta Popular	1,275,900,000
	Total	13,914,742,268

En 2022 el INE destinó la cantidad de \$37,424,463 al fortalecimiento de Acceso a la información y Protección de Datos Personales. Mientras que en el Ejercicio Fiscal 2023, el desglose del presupuesto quedo de la siguiente manera⁶³:

⁶² Disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2021/12/10/modifica-ine-presupuesto-2022-derivado-de-las-reducciones-efectuadas-por-la-camara-de-diputados/> consultado el 2 de marzo de 2023

⁶³ Disponible en <https://centralelectoral.ine.mx/2022/12/15/aprueba-ine-presupuesto-para-el-ejercicio-fiscal-2023-luego-del-recorte-avalado-por-la-camara-de-diputados/> consultado el 2 de marzo de 2023

Presupuesto base	11,546,430,945
Cartera Institucional de Proyectos	2,441,425,828
Organizar Procesos Electorales Locales	916,671,602
Organizar Proceso Electoral Federal	775,309,619
Organizar Proceso Electoral Extraordinario Tamaulipas	87,731,056
Fortalecer la Cultura Democrática, la Igualdad de Género y la Inclusión	97,057,471
Fortalecer la Gestión y Evaluación Administrativa y Cultura de Servicio Público	225,342,689
Fortalecer los Mecanismos de Actualización de los Procesos Registrales	239,816,664
Fortalecer el Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	51,627,458
Fortalecer la Equidad y Legalidad en el Sistema de Partidos Políticos	43,158,733
Coordinar el Sistema Nacional Electoral	4,409,654
Total	13,987,856,773

De acuerdo con los datos señalados se puede observar que el presupuesto designado para el ejercicio actual fue menor, ya que durante el presente año nos encontramos en periodo de elecciones en dos Estados de la Republica.

Con todo ello, se considera que la sola emisión del Decreto Impugnado, concretamente de los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE, implican una violación al principio de calidad ya que el recorte presupuestario al que se somete al INE disminuirá las capacidades y mecanismos técnicos con que cuenta dicho instituto ya que éste verá limitada su capacidad presupuestaria y por ende, se pondría en riesgo el mantenimiento y operación de los mecanismos existentes para operar las bases de datos bajo su control.

Por otro lado, vale la pena recordar que además de administrar el Padrón y la Lista Nominal, el INE también presta el servicio de verificación de datos de la credencial para votar, mismo que se ha vuelto necesario para que las organizaciones públicas y privadas puedan verificar la calidad de los datos e información proporcionada por una persona al confrontarla de forma directa con los registros del Padrón propiedad del INE, y así, evitar conductas como robo de identidad.⁶⁴

Es decir, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales el INE celebra convenios de colaboración con diversas instituciones, públicas o privadas, para verificar el estatus de los datos contenidos en la Credencial para Votar que se exhibe cuando la persona requiere un trámite.⁶⁵ Desde el mes de enero de 2019 en algunos bancos del país se utiliza un detector de huella para verificar la identidad de los usuarios, de manera que se impida el robo de identidad. A partir de éste las instituciones bancarias pueden verificar la información con el Padrón Nacional de Electores sin vulnerar la base de datos ni la información personal de la ciudadanía.⁶⁶

De acuerdo con la información del portal del INE, el servicio de verificación de datos ofrecido por este órgano permite:

1. No vulnerar los datos personales resguardados por el INE.

⁶⁴ En México, particularmente, las cifras del denominado delito de “robo o usurpación de identidad” son muy altas. Por ejemplo, en los primeros tres meses de 2021 se registraron más de 21,500 denuncias por fraude y casi 2,000 por extorsión en el país. En el caso del fraude, las denuncias van al alza desde 2018. En México se han registrado 786 denuncias por falsedad—así clasifica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) el robo de identidad— en los primeros tres meses de 2021.⁶⁴ Las consecuencias también son muy graves, pero, si además esa usurpación se da sobre datos biométricos, las repercusiones, no solo para los afectados, sino para el entorno y/o mercado donde se produjo, además de las posibles afectaciones consecuentes en otros entornos, pueden ser devastadoras e irreversibles, insistimos, no solo por la afectación real, sino por la imposibilidad de la remediación.

⁶⁵ Información disponible en <https://www.ine.mx/servicio-verificacion-datos-credencial-votar/> consultado el 2 de marzo de 2023

⁶⁶ Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2019/02/17/ine-colabora-instituciones-bancarias-prevenir-robo-identidad-los-fraudes-partir-la-identificacion-huellas-dactilares/> consultado el 2 de marzo de 2023

2. Apoyar a las instituciones que otorguen créditos, suministren bienes y servicios o realicen trámites.
3. Fortalecer los trabajos de depuración del Padrón Electoral y actualización de la Lista Nominal de Electores.
4. Las instituciones deben solicitar tu autorización o consentimiento para captar tus datos y que éstos sean validados por el INE.
5. El servicio solo responde falso o verdadero y un porcentaje de similitud respecto de las huellas dactilares a los datos captados de la credencial para votar.

Es por ello que el Decreto Impugnado, en particular los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGIPE que amenazan la continuidad del servicio de verificación de identidad del INE al impactar de forma directa e injustificada en la capacidad de gestión presupuestaria de dicho instituto y dar lugar a que, en la práctica distintos particulares, tanto del sector público, como privado obligados a observar el principio de calidad, según lo dispuesto en la normatividad vigente, puedan ver limitada su capacidad de verificar los datos que se les proporcionan y con base en ello, cumplir en estricto sentido el principio de calidad, viola el principio de calidad previsto en la Ley General.

Por otro lado, tal y como lo ha enfatizado el INAI, el Decreto Impugnado, y concretamente, "la previsión de que el tratamiento indebido de datos personales no dará lugar a sanciones, tal como lo es el caso de un ciudadano afiliado a un partido político sin su consentimiento, implica una potencial vulneración de los principios de responsabilidad y calidad, y hace nugatorias las atribuciones del INAI, ya que es la única autoridad que puede determinar si existió o no una vulneración en materia de datos personales y buscar, en su caso, la aplicación de las sanciones correspondientes."⁶⁷

Al respecto, el artículo 18, párrafo 3 del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGPP y que forma parte del Decreto Impugnado indica:

Artículo 18.

1. y 2. ...

3. En caso de que una o un ciudadano tenga conocimiento de que se encuentra afiliado sin su consentimiento, podrá solicitar al Partido Político correspondiente la cancelación de su registro y, en su caso, proceder conforme a derecho.

4. Los Partidos Políticos son responsables de sus sistemas de afiliación, y para efectos de este artículo, el Instituto debe realizar la comprobación correspondiente, por lo que auxiliará a los Partidos Políticos en el cumplimiento de esta tarea.

En este sentido, el establecimiento de "la previsión de que el tratamiento indebido de datos personales no dará lugar a sanciones, tal como lo es el caso de un ciudadano afiliado a un partido político sin su consentimiento" y que se prevé en el párrafo tercero del artículo 18 del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGPP y que forma parte del Decreto Impugnado vulnera el principio de calidad en virtud de que al omitirse la existencia de previsiones particulares en materia de sanciones frente a la afiliación indebida y sin consentimiento del Titular a un partido política *de facto*, **se fomenta la práctica de**

⁶⁷ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Comunicado INAI/077/23, Disponible en <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-077-23.pdf>

no establecer controles de acreditación y verificación de la identidad de las personas a efectos de comprobar la identidad de una persona de forma preliminar a su afiliación a un determinado partido político, por lo que, de entrar en vigor la disposición legal señalada **se estarían implementado múltiples afiliaciones basadas en actos ilícitos sin consentimiento del Titular y en los que no ha ocurrido una actividad diligente de revisión de los datos personales de un determinado individuo para efectos de comprobar que los datos recabados en efecto conciernen a la persona que se ostenta como Titular de los mismos incumpliendo el principio de calidad**, pues, debe recordarse que el principio de calidad obliga a los responsables del tratamiento a “adoptar las medidas que considere convenientes para procurar que los datos personales cumplan con las características de ser exactos, completos, actualizados y correctos, a fin de que no se altere la veracidad de la información, ni que ello tenga como consecuencia que el titular se vea afectado por dicha situación”.

c) Sobre la violación al principio de responsabilidad

i. Sobre el principio de responsabilidad

El principio de responsabilidad cierra el círculo con relación a los principios que regulan la protección de los datos personales. Este principio establece la obligación de los responsables de velar por el cumplimiento del resto de los principios, adoptar las medidas necesarias para su aplicación, y demostrar ante titulares y los órganos garantes, que cumple con sus obligaciones en torno a la protección de los datos personales.

Bajo este principio, los responsables del tratamiento están obligados a velar por la protección de los datos personales aun y cuando los datos estén siendo tratados por encargados. Asimismo, este principio supone que el responsable tome las medidas suficientes para que los términos establecidos en el aviso de privacidad sean respetados por aquéllos con los que mantenga una relación jurídica, así como al momento de realizar transferencias nacionales o internacionales de datos personales. Al respecto, la LGPDPSO señala lo siguiente:

Artículo 29. El responsable deberá implementar los mecanismos previstos en el artículo 30 de la presente Ley para acreditar el cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones establecidos en la presente Ley y rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales en su posesión al titular e Instituto o a los Organismos garantes, según corresponda, caso en el cual deberá observar la Constitución y los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; en lo que no se contraponga con la normativa mexicana podrá valerse de estándares o mejores prácticas nacionales o internacionales para tales fines.

Además, el artículo 46 de los LGPDPSO entre otras cosas, indica que además de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley, en la adopción de las políticas e implementación de mecanismos de responsabilidad, el responsable deberá considerar, de manera enunciativa más no limitativa, el desarrollo tecnológico y las técnicas existentes; la naturaleza, contexto, alcance y finalidades del tratamiento de los datos personales; las atribuciones y facultades del responsable y demás cuestiones que considere convenientes.

ii. Sobre las razones por las cuales el Decreto Impugnado viola el principio de responsabilidad

El principio de responsabilidad se ve vulnerado de forma manifiesta con la emisión y publicación del Decreto Impugnado, y en particular de los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE, debido a que al establecerse reglas que restringen y afectan la autonomía presupuestaria del Instituto se afectan ineludiblemente las condiciones bajo las cuales dicho órgano puede operar, y en consecuencia, aplicar recursos e instrumentar acciones para cumplir con sus obligaciones en materia de protección de datos personales, concretamente en la garantía de los principios de *licitud, calidad, responsabilidad* y los deberes de *confidencialidad y seguridad*, según se expresa más adelante.

Como se ha explicado de forma preliminar, toda vez que se afecta la situación y autonomía presupuestaria del INE, este órgano verá afectados los mecanismos legales con que cuenta para ajustar su adecuación a la LGPDPSO, los LGPDPSP y demostrar su continuo cumplimiento.

El artículo 28 Ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE al prever el en su párrafo segundo el establecimiento de la figura del "flujo de información institucional" que ordena *"implementar los mecanismos previstos en el artículo 30 de la Ley General para acreditar el cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones establecidos en la misma y rendir cuentas sobre el tratamiento de datos personales en su posesión al titular e Instituto"* y permite, sin distinción y en ausencia de medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas, que toda información disponible sea consultada por organismos públicos y partidos políticos, incluso aquella clasificada como reservada o confidencial, es ilícito en virtud de que vulnera los principios de *licitud, proporcionalidad, responsabilidad* y los deberes de *seguridad y confidencialidad* previstos en la Ley General.

El flujo de información institucional se regula en el tenor siguiente en el artículo 28 Ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE:

Artículo 28 Ter.

1. *En el marco del Sistema Nacional Electoral toda la información institucional que obre en poder del Instituto, debe garantizarse a los Organismos Públicos y a los Partidos Políticos.*

2. *El flujo de información institucional debe sujetarse a las siguientes normas:*

a) *El Consejo o cualquiera de sus integrantes, podrá requerir en forma directa, información a todos los órganos centrales, locales o auxiliares.*

b) *Los Organismos Públicos Locales podrán requerir, por medio de su presidencia, toda la documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.*

c) *El flujo de información al interior del Instituto se llevará a cabo mediante un sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General.*

d) *Cualquier documento que obre en posesión del Instituto puede ser empleado por los partidos políticos para el cumplimiento de sus obligaciones.*

e) *Cuando obre en poder del Instituto la documentación necesaria para que los partidos políticos cumplan*

con sus obligaciones, el Instituto lo comunicará al partido político y coadyuvará con éste para esos efectos.

3. El Instituto y los Organismos Públicos Locales deberán mantener un constante flujo de la información que obre en su poder, para efecto de que toda la información que obre en poder de una autoridad pueda estar disponible para la consulta de la otra.

4. Se deberá asegurar en todo momento la protección de la información reservada o confidencial. No se podrán compartir los datos personales, salvo cuando resulte indispensable para el cumplimiento de las funciones del órgano o área de que se trate, previa motivación y fundamentación que conste tanto en el requerimiento de información, como en la atención correspondiente. En todo momento, el servidor público encargado del tratamiento de datos personales deberá observar los principios y medidas de seguridad señaladas por las leyes en la materia.

Del contenido del artículo 28 Ter del 28 Ter del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE se colige que el establecimiento del “flujo de información institucional” resulta ilegal por las siguientes razones:

- Se establece en el párrafo primero del artículo 28 Ter del Decreto Impugnado que reformó la LGIPE, un mandato general de que en el marco del Sistema Nacional Electoral toda la información institucional que obre en poder del INE deba ser accesible a los Organismos Públicos y a los Partidos Políticos sin distinción y de forma generalizada. Es decir, no se establece ningún tipo de medida de control a fin de que estos sujetos deban salvaguardar la seguridad de la información a la que pudieran tener acceso, además de que, por Ley, el acceso a la información señalada corresponde exclusivamente al INE⁶⁸ y no a estos terceros, precisamente porque la intención del legislador ha sido la de limitar el acceso a los registros públicos controlados por el INE y así garantizar la seguridad y confidencialidad de los mismos.
- Se habilita de forma genérica e injustificada a terceros como el Consejo o cualquiera de sus integrantes a requerir en forma directa, información a todos los órganos centrales, locales o auxiliares, situación que vulnera el **principio de licitud** ya que, la información que cualquier sujeto de derecho público trate debe sujetarse a las atribuciones legales que estos tienen reconocidas y en el caso que nos ocupa, como decíamos el uso de esta información debe ser exclusivo del INE.
- Se vulnera el **principio de proporcionalidad** que ordena tratar únicamente los datos adecuados, necesarios y relevantes para cumplir una determinada finalidad, puesto que, el Decreto Impugnado permite acceder a una cantidad ingente y descontrolada de datos sin ningún tipo de filtro o control. Esto es, se viola el criterio de minimización que ordena únicamente recabar y/o tratar los datos mínimos necesarios

⁶⁸ La LGIPE en su artículo 133 establece la atribución del INE de administrar y formar el Padrón y la lista de electores al tenor siguiente:

Artículo 133.

1. El Instituto se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores.
2. El Instituto emitirá los lineamientos en los que se establezcan los plazos y términos para el uso del padrón electoral y las listas de electores en los procesos electorales locales.
3. Es obligación del Instituto y de los Organismos Públicos Locales brindar las facilidades necesarias a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les permitan formar parte del Padrón Electoral y de la lista de electores, para las elecciones correspondientes, desde el extranjero.
4. El Instituto, a través de la comisión respectiva, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y del órgano nacional de vigilancia, verificará el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar el listado de electores tanto a nivel federal como local.
5. Los órganos de vigilancia del Padrón Electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales

para cumplir una determinada finalidad del tratamiento toda vez que el Decreto Impugnado consigna una habilitación amplísima para que terceros puedan acceder a diversa información en posesión del INE.

- Se vulnera el **deber de seguridad** toda vez que, se establece una obligación de implementar un “sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General” sin que se hayan especificado condiciones mínimas y requerimientos técnicos de seguridad que estos sujetos deberán de cumplir a fin de garantizar la seguridad de los datos personales. Es decir, existe una omisión expresa de establecer controles y parámetros de seguridad propicios para proteger los datos personales contra cualquier tipo de vulneración de seguridad.
- Se vulnera el **deber de confidencialidad** toda vez que, se establece una obligación general de implementar un “sistema de archivos institucional y repositorio documental, del cual deberán tener acceso todos los integrantes del Consejo General” sin que se hayan especificado los mecanismos de seguridad que los sujetos habilitados por el Decreto Impugnado deberán establecer a fin de evitar que los datos personales sean accedidos por terceros no autorizados. Además se vulnera este deber en virtud de que, si bien la Ley General ordena que, en el caso de las transferencias nacionales de datos el tercero receptor se comprometa a garantizar la seguridad de los datos que tratará,⁶⁹ en el caso concreto no existe una especificación de ningún tipo sobre las medidas de seguridad que estos terceros que accedan a los datos deberán observar a fin de garantizar la confidencialidad de los datos sujetos a tratamiento y evitar su acceso por terceros no autorizados.
- Se vulnera *per sé* el **principio de responsabilidad** ya que el Decreto Impugnado es omiso en especificar las condiciones de legalidad jurídica bajo las cuales se deberá realizar la transferencia de datos personales entre los sujetos a los que hace referencia el Decreto Impugnado y el INE. Es decir, el Decreto Impugnado vulnera el principio de responsabilidad toda vez que no ordena a los sujetos involucrados formalizar el cumplimiento de sus obligaciones de protección de datos personales a través de un instrumento jurídico determinado y en sí, cualquier incumplimiento al resto de principios y deberes se traducirá en una violación manifiesta al principio de responsabilidad.

d) Sobre la violación al deber de seguridad

i. Sobre el deber de seguridad

El Decreto Impugnado, al atentar contra la autonomía constitucional del INE y condicionar sus gastos, **pone en riesgo de manera inmediata y actual** las condiciones para la adecuada tutela del derecho humano a la protección de datos personales consagrado en el párrafo segundo del artículo décimo sexto de la Constitución Federal al modificar las condiciones presupuestales bajo las cuales dicho instituto debe dar cumplimiento al deber de seguridad toda vez que la LGPDPSO indica lo siguiente:

⁶⁹ **Artículo 67.** Cuando la transferencia sea nacional, el receptor de los datos personales deberá tratar los datos personales, comprometiéndose a garantizar su confidencialidad y únicamente los utilizará para los fines que fueron transferidos atendiendo a lo convenido en el aviso de privacidad que le será comunicado por el responsable transferente.

Artículo 31. *Con independencia del tipo de sistema en el que se encuentren los datos personales o el tipo de tratamiento que se efectúe, el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.*

En relación con lo anterior, es preciso señalar que el INE está obligado a garantizar la seguridad de los datos bajo su custodia, y concretamente, a implementar las medidas de seguridad necesarias para evitar que los datos se vean comprometidos por un incidente de seguridad de datos personales.

ii. Sobre las razones por las cuales el Decreto Impugnado viola el deber de seguridad

En este contexto, debe recordarse al INE como organismo constitucional autónomo que tiene a su cargo la administración de dos bases de datos de gran trascendencia para la democracia y la sociedad en general, la lista nominal y el Padrón de acuerdo, con lo previsto por la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales ("LGIPE").

El Padrón Electoral en posesión del INE es una base de datos administrada por el INE y que integra toda la población que solicitó su inscripción dentro del territorio nacional y en el extranjero con la finalidad de obtener su Credencial para Votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.⁷⁰ De acuerdo con datos del propio INE este registro contiene información, al 24 de febrero de 2023, de 96,241,839 personas registradas de las cuales 94,928,524 se han registrado en territorio nacional y 1,313,315 fuera del mismo.⁷¹

En la lista nominal se encuentra la información de toda la población que solicitó su inscripción al Padrón en territorio nacional y extranjero y cuentan con su Credencial para Votar vigente.⁷² De acuerdo con datos del INE, la lista nominal incluye 94,574,487 de registros, de los cuales 94,028,956 corresponden a personas que solicitaron su inscripción en el territorio nacional y el resto a personas que solicitaron su inscripción en el extranjero.

La LGIPE en su artículo 133 establece la atribución del INE de administrar y formar el Padrón y la lista de electores al tenor siguiente:

Artículo 133.

- 1. El Instituto se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores.*
- 2. El Instituto emitirá los lineamientos en los que se establezcan los plazos y términos para el uso del padrón electoral y las listas de electores en los procesos electorales locales.*
- 3. Es obligación del Instituto y de los Organismos Públicos Locales brindar las facilidades necesarias a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les*

⁷⁰ Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> consultado el 28 de febrero de 2023.

⁷¹ Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> consultado el 28 de febrero de 2023.

⁷² Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> consultado el 28 de febrero de 2023.

permitan formar parte del Padrón Electoral y de la lista de electores, para las elecciones correspondientes, desde el extranjero.

4. El Instituto, a través de la comisión respectiva, de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y del órgano nacional de vigilancia, verificará el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en el Padrón Electoral para conformar el listado de electores tanto a nivel federal como local.

5. Los órganos de vigilancia del Padrón Electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales

De acuerdo con la LGIPE el Padrón contiene información básica siguiente:

Artículo 128.

1. En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

Artículo 135.

1. Para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 140 de la presente Ley. Cuando se trate de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el Instituto y los Organismos Públicos Locales brindarán las facilidades para que la recepción de la firma y las huellas dactilares se haga desde el extranjero.

2. Para solicitar la credencial para votar, el ciudadano deberá identificarse, con su acta de nacimiento, además de los documentos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos presentados.

La LGIPE prevé que la información básica que debe integrarse al Padrón habrá de realizarse mediante formularios individuales que contendrán los siguientes datos:

Artículo 140.

1. La solicitud de incorporación al Padrón Electoral se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;*
- b) Lugar y fecha de nacimiento. En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberán acreditar la entidad federativa correspondiente a su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;*
- c) Edad y sexo;*
- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;*
- e) Ocupación;*

- f) *En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización, y*
- g) *Firma y, en su caso, huellas dactilares y fotografía del solicitante.*

...

Además de integrar y administrar la información del Padrón, el INE también tiene la obligación de actualizar el mismo en observancia de lo previsto por el Capítulo II de la LGIPE, y en concreto, de lo señalado en su artículo 138 que indica el proceso de actualización que dicho órgano habrá de realizar a fin de actualizar dicha base de datos:

Artículo 138.

1. A fin de actualizar el Padrón Electoral, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes.

2. Durante el periodo de actualización deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al Padrón Electoral todos aquellos ciudadanos:

a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total, y

b) Que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.

3. Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el Padrón Electoral que:

a) No hubieren notificado su cambio de domicilio;

b) Hubieren extraviado su credencial para votar, y

c) Suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

4. Los ciudadanos al acudir voluntariamente a darse de alta o dar aviso de cambio de domicilio, o bien al ser requeridos por el personal del Instituto durante la aplicación de la técnica censal, tendrán la obligación de señalar el domicilio en que hubieren sido registrados con anterioridad y, en su caso, firmar y poner las huellas dactilares en los documentos para la actualización respectiva.

5. Los partidos políticos nacionales y los medios de comunicación podrán coadyuvar con el Instituto en las tareas de orientación ciudadana.

La información del Padrón también se actualiza con la información proporcionada por los órganos de las administraciones públicas federal y estatal, según señala el artículo 154 de la LGIPE:

Artículo 154.

1. A fin de mantener permanentemente actualizado el padrón electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y

estatal la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte.

2. Los servidores públicos del Registro Civil deberán informar al Instituto de los fallecimientos de ciudadanos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva.

3. Los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano así como la rehabilitación de los derechos políticos de los ciudadanos de que se trate, deberán notificarlas al Instituto dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición de la respectiva resolución.

4. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá dar aviso al Instituto, dentro de los diez días siguientes a la fecha en, que:

a) Expida o cancele cartas de naturalización;

b) Expida certificados de nacionalidad, y

c) Reciba renunciaciones a la nacionalidad.

5. Las autoridades señaladas en los párrafos anteriores deberán remitir la información respectiva en los días señalados, conforme a los procedimientos y en los formularios que al efecto les sean proporcionados por el Instituto.

6. El presidente del Consejo General podrá celebrar convenios de cooperación tendientes a que la información a que se refiere este artículo se proporcione puntualmente.

Las listas nominales son bases de datos en las que se encuentran todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente. Al respecto, la LGIPE en su artículo 147 establece lo siguiente:

Artículo 147.

1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

2. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores.

3. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000.

4. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales, en los términos del artículo 53 de la Constitución.

Derivado de la gestión del Padrón, el INE tiene a su cargo la responsabilidad de emitir la credencial para votar, misma que contiene diversa información de carácter personal de su titular, entre ellos, datos biométricos susceptibles de ser considerados como datos sensibles de acuerdo con la definición prevista en la normatividad de protección de datos personales aplicable.

Artículo 156.

1. La credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:

a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, el país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio

nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;

b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano. En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero no será necesario incluir este requisito;

c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

d) Domicilio;

e) Sexo;

f) Edad y año de registro;

g) Firma, huella digital y fotografía del elector;

h) Clave de registro, y

i) Clave Única del Registro de Población.

2. Además tendrá:

a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate;

b) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto;

c) Año de emisión;

d) Año en el que expira su vigencia, y

e) En el caso de la que se expida al ciudadano residente en el extranjero, la leyenda "Para Votar desde el Extranjero".

3. A más tardar el último día de enero del año en que se celebren las elecciones, los ciudadanos cuya credencial para votar hubiera sido extraviada, robada o sufrido deterioro grave, deberán solicitar su reposición ante la oficina del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio.

4. Con relación a su domicilio, los ciudadanos podrán optar entre solicitar que aparezca visible en el formato de su credencial para votar o de manera oculta, conforme a los mecanismos que determine el Consejo General.

5. La credencial para votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.

En virtud de lo expuesto, es dable aceptar que los datos e información contenidos en el Padrón y la lista nominal y en la propia credencial para votar son datos que pueden asociarse con personas físicas identificadas y que por tanto, desde la perspectiva de la LGPDPSO son datos personales que el INE debe proteger mediante la instauración de medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas suficientes. Al respecto, la LGPDPSO define a los datos personales como:

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

IX. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información;

...

De acuerdo con información del propio INE en este momento, existen seis modelos de credencial vigentes y válidos para ejercer tu derecho al voto y —por extensión legal— como instrumento de identificación oficial, tal y como se estableció desde la emisión del primer modelo de Credencial para Votar.⁷³

La Credencial para Votar emitida por el INE es un documento confiable y seguro, al integrar elementos tecnológicos que lo hacen único en el país. Al respecto, el INE detalla⁷⁴ que ésta posee las siguientes características y elementos de seguridad que permiten verificar su autenticidad y la hacen uno de los documentos más seguros que existen en el país:

1. Anverso:

- a. **Tinta UV.** Los colores de tintas ultravioleta son perceptibles con luz negra, contiene impresos datos fijos (INE, MÉXICO), imágenes y datos variables de las y los ciudadanos.
- b. **Patrón debilitado.** El diseño del fondo de seguridad se integra con el borde de la fotografía, da la apariencia de fusionar esta imagen con el resto del diseño de la credencial.
- c. **Diseños “Guilloche”.** Todas las credenciales tienen un patrón de figuras formadas con líneas finas que generalmente son difíciles de imitar con impresoras o fotocopiadoras, en caso del intentarlo se obtienen puntos y no de líneas.
- d. **Microtexto.** Contienen la leyenda: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, que no es legible a simple vista.
- e. **Impresión Arcoíris.** Tienen impresos patrones de líneas con dos o más colores de tinta simultáneos que forma imágenes representativas de cada región del país con efecto de un arcoíris.
- f. **Elemento Táctil.** Al tocar con las yemas de los dedos, se perciben las siglas del INE y la boleta electoral entrando a la urna.
- g. **Fotografía Fantasma con datos variables.** La fotografía fantasma se fortalece como elemento de seguridad al aplicar un software que crea la imagen a partir de datos de las y los ciudadanos con un patrón variable, lo que la hace única y difícil de reproducir.
- h. **Tinta OVI.** Tinta de impresión especializada que cambia de color en función del ángulo de la luz con que se observe. En la Credencial para Votar se puede observar el cambio de color del mapa de la República Mexicana que se encuentra en la parte inferior derecha, así como de la franja izquierda que se ubica junto a la fotografía de las y los ciudadanos.
- i. **Diseño en Relieve.** Todas las credenciales tienen líneas con diseños especiales que simulan un efecto de relieve. Este efecto es muy difícil de reproducir con escáner o fotografías digitales. En el reverso de las credenciales se puede apreciar una imagen formada con los nombres de todas las entidades del país.
- j. **Elemento Ópticamente Variable (OVD).** El dispositivo cambia de color, dependiendo del ángulo de la luz con que se observe, las imágenes que se aprecian son: el logotipo del INE, la urna con la boleta electoral, el escudo de México y un efecto bandera.

2. Reverso:

⁷³ Disponible en <https://listanominal.ine.mx/scpln/> consultado el 2 de marzo de 2023

⁷⁴ Disponible en <https://www.ine.mx/conoce-tu-credencial-para-votar/> consultado el 2 de marzo de 2023

- a. **Tinta UV.** En el reverso, todas las credenciales tienen impresa la fotografía de la/el ciudadana/o con tinta que reacciona a la luz ultravioleta o luz negra.
- b. **Microtexto.** En el contorno donde se ubican los recuadros para marcar el voto, se encuentra un microtexto que no es legible a simple vista.
- c. **Diseño en Relieve.** Todas las credenciales tienen líneas con diseños especiales que simulan un efecto de relieve difícil de reproducir con escáner o fotografías digitales. En las credenciales se observa una imagen con los nombres de las entidades del país.
- d. **Impresión Arcoíris.** Tienen impresos patrones de líneas con dos o más colores simultáneos de tinta que simulan el efecto de un arcoíris.
- e. **Códigos**
 - i. **QR.** Este elemento puede ser escaneado por un teléfono “inteligente” y dirige a una página de servicios que ofrece el INE para las y los ciudadanos, donde puede acceder a programar una cita, ubicar el módulo que le corresponde, verificar la vigencia de su Credencial.
 - ii. **Bidimensionales QR.** Estos elementos pueden ser escaneados por una aplicación exclusiva del INE que es más ágil y fácil para optimizar la verificación de la Credencial para Votar, además, la forma en la que están generados los datos en los códigos QR permiten garantizar que fueron emitidos por el INE, previniendo el uso de Credenciales falsas o alteradas.
- f. **Tinta OVI.** Las credenciales se imprimen con una tinta especial que genera el cambio de color de forma variable en función del ángulo de observación o de iluminación, en la credencial se observa este efecto el logotipo del INE ubicado en la parte superior derecha.

Al referirse a la base de datos del Padrón el Titular del INE, Lorenzo Córdova Vianello ha señalado que se trata de la base de datos biométricos más grande del país:

*VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA INTERVENCIÓN DEL
CONSEJERO PRESIDENTE DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL (INE), LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, EN EL
ENCUENTRO CON THE AMERICAN SOCIETY OF MÉXICO*

Tercer dato y no me detengo aquí, el INE no solamente hace elecciones, hemos expedido más de 29 millones de credenciales gratuitamente estos nueve años, hemos, tenemos la base de datos más grande y actualizada de electores, del mundo.

Dato comparativo: en Estados Unidos en las elecciones de noviembre pasado, el índice de cobertura de los 50 padrones electorales, porque allá está descentralizado, rondó en promedio el 70 por ciento de cobertura. Nuestro Padrón Electoral tiene una cobertura del 99 por ciento.

*Y ese Padrón Electoral, que además **constituye la base de datos biométricos más importante del país**, hoy gracias a convenios que hemos suscrito, está sirviendo no solamente para, cualquiera de ustedes hace un trámite bancario y necesita su INE y colocar su huella para que sea autenticado, es decir para combatir el robo de identidad, sino también otras funciones sociales como, por ejemplo, insisto, gracias a convenios hoy estamos dándole identidad a miles de cuerpos, de cadáveres desconocidos que se encuentran, lamentablemente, como parte de un fenómeno que nos aqueja que es la inseguridad, a lo largo y ancho del país.⁷⁵*

⁷⁵ Disponible en <https://centralectoral.ine.mx/2023/02/28/intervencion-de-lorenzo-cordova-en-el-encuentro-con-the-american-society-of-mexico/> consultado el 2 de marzo de 2023

Al referirse a la base de datos del Padrón, el Coordinador General de la Unidad de Servicios de Informática del INE, Jorge Torres ha destacado en entrevista con Alicia Salgado de Enfoque Noticias, que “todo lo que tiene que ver con la base de datos del Padrón Electoral está muy blindado, tenemos muchos mecanismos de seguridad”.⁷⁶

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ha reconocido que la información que recaba genera, procesa y resguarda, requiere ser tratada en estricto apego al marco legal aplicable durante todo su ciclo de vida y preservando en todo momento el derecho de protección de datos personales de la ciudadanía inscrita en el Registro Federal de Electores, el cual es responsabilidad de todos aquellos que en el estricto apego a sus funciones tratan esta información.⁷⁷

La base de datos del Padrón es la base de datos de ciudadanos más grande del país y tiene una gran importancia práctica, pues, además de servir de sustento para la emisión de la credencial para votar, a partir de los datos en ella contenidos, el INE colabora con distintas dependencias de los distintos niveles de gobierno y organizaciones privadas en la aplicación de medidas para disminuir conductas ilícitas como fraude y robo de identidad mediante la prestación del servicio de verificación de identidad del INE mediante la celebración de convenios de prestación de servicios.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales el INE celebra convenios de colaboración con diversas instituciones, públicas o privadas, para verificar el estatus de los datos contenidos en la Credencial para Votar que se exhibe cuando la persona requiere un trámite.⁷⁸ Desde el mes de enero de 2019 en algunos bancos del país se utiliza un detector de huella para verificar la identidad de los usuarios, de manera que se impida el robo de identidad. A partir de este las instituciones bancarias pueden verificar la información con el Padrón Nacional de Electores sin vulnerar la base de datos ni la información personal de la ciudadanía.⁷⁹

La verificación de identidad que realiza el INE deviene fundamental para garantizar el derecho a la protección de datos personales, en particular, la *integridad, disponibilidad y confidencialidad* de la información que se custodia a fin de garantizar la seguridad de dicho registro. No obstante, el Decreto Impugnado y en particular sus artículos 5, 5 bis y 26 que, al afectar la autonomía y capacidad presupuestaria del instituto, inexorablemente comprometen la continuidad de este servicio y con ello la preservación de los datos contenidos en el Padrón.

En virtud de que las actividades que realiza el INE con respecto a la administración, actualización, conservación y uso de datos personales del Padrón y las listas nominales constituyen un tratamiento de datos personales sujeto a la LGPDPSO. Por ello, el INE se encuentra legalmente obligado a cumplir con las disposiciones de la LGPDPSO. Es decir, el cumplimiento de los deberes de seguridad y confidencialidad es una obligación a cargo del INE a fin de garantizar la seguridad de los datos personales contenidos en la base de datos conocida como Padrón Electoral.

Garantizar la seguridad de las bases de datos responsabilidad del INE requiere de la implementación de robustos controles de seguridad administrativos, físicos y técnicos ordenados por la LGPDPSO y los LGPDSP, máxime cuando los datos contenidos en dicho registro son de naturaleza sensible al contener datos biométricos de los mexicanos y cuyo tratamiento indebido podría dar lugar a severas

⁷⁶ Disponible en <https://centralector.ine.mx/2020/10/28/base-de-datos-del-padron-electoral-esta-blindada-jorge-torres/> consultado el 2 de marzo de 2023

⁷⁷ Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/139965/Documento-de-Seguridad-PE-v2.0.pdf> consultado el 28 de febrero de 2023

⁷⁸ Información disponible en <https://www.ine.mx/servicio-verificacion-datos-credencial-votar/> consultado el 2 de marzo de 2023

⁷⁹ Disponible en <https://centralector.ine.mx/2019/02/17/ine-colabora-instituciones-bancarias-prevenir-robo-identidad-los-fraudes-partir-la-identificacion-huellas-dactilares/> consultado el 2 de marzo de 2023

afectaciones en los derechos patrimoniales y morales de los Titulares de tales datos⁸⁰.

En relación con lo anterior el artículo 33 de la LGPDPPSO ordena a los responsables del tratamiento del orden público como el INE establecer las siguientes acciones y actividades obligatorias en materia de seguridad de datos personales:

“Artículo 33. Para establecer y mantener las medidas de seguridad para la protección de los datos personales, el responsable deberá realizar, al menos, las siguientes actividades interrelacionadas:

I. Crear políticas internas para la gestión y tratamiento de los datos personales, que tomen en cuenta el contexto en el que ocurren los tratamientos y el ciclo de vida de los datos personales, es decir, su obtención, uso y posterior supresión;

II. Definir las funciones y obligaciones del personal involucrado en el tratamiento de datos personales;

III. Elaborar un inventario de datos personales y de los sistemas de tratamiento;

IV. Realizar un análisis de riesgo de los datos personales, considerando las amenazas y vulnerabilidades existentes para los datos personales y los recursos involucrados en su tratamiento, como pueden ser, de manera enunciativa más no limitativa, hardware, software, personal del responsable, entre otros;

V. Realizar un análisis de brecha, comparando las medidas de seguridad existentes contra las faltantes en la organización del responsable;

VI. Elaborar un plan de trabajo para la implementación de las medidas de seguridad faltantes, así como las medidas para el cumplimiento cotidiano de las políticas de gestión y tratamiento de los datos personales;

VII. Monitorear y revisar de manera periódica las medidas de seguridad implementadas, así como las amenazas y vulneraciones a las que están sujetos los datos personales, y

VIII. Diseñar y aplicar diferentes niveles de capacitación del personal bajo su mando, dependiendo de sus roles y responsabilidades respecto del tratamiento de los datos personales.”

En sintonía con lo anterior, la citada norma constriñe a los responsables a contar con un sistema de gestión de seguridad de datos personales:

Artículo 34. Las acciones relacionadas con las medidas de seguridad para el tratamiento de los datos personales deberán estar documentadas y contenidas en un sistema de gestión.

Se entenderá por sistema de gestión al conjunto de elementos y actividades interrelacionadas para establecer, implementar, operar, monitorear, revisar, mantener y mejorar el tratamiento y seguridad de los datos personales, de conformidad con lo previsto en la

⁸⁰ La fracción X del artículo 3 de la LGPDPPSO define a los datos personales sensibles como: Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual;

presente Ley y las demás disposiciones que le resulten aplicables en la materia.

La Guía para cumplir con los principios y deberes de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados publicada por el INAI en el apartado destinado al deber de seguridad establece que, “un pilar básico para una efectiva protección de los datos personales es la implementación de un Sistema de Gestión de Seguridad de Datos Personales (Sistema de Gestión), que permita planificar, implementar, monitorear y mejorar las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico, a través de una serie de actividades interrelacionadas y documentadas tomando en consideración los estándares nacionales e internacionales, en materia de protección de datos personales y seguridad.”

Además, la LGPDPPSO ordena a los responsables del tratamiento elaborar un documento de seguridad que contenga, al menos, la información descrita en el artículo 35 de la citada Ley:

Artículo 35. De manera particular, el responsable deberá elaborar un documento de seguridad que contenga, al menos, lo siguiente:

- I. El inventario de datos personales y de los sistemas de tratamiento;*
- II. Las funciones y obligaciones de las personas que traten datos personales;*
- III. El análisis de riesgos;*
- IV. El análisis de brecha;*
- V. El plan de trabajo;*
- VI. Los mecanismos de monitoreo y revisión de las medidas de seguridad, y*
- VII. El programa general de capacitación.*

En congruencia con la obligación anterior, la LGPDPPSO ordena a los responsables del tratamiento actualizar el documento de seguridad cuando se produzca cualquiera de los eventos descritos en el artículo 36 de la citada Ley:

Artículo 36. El responsable deberá actualizar el documento de seguridad cuando ocurran los siguientes eventos:

- I. Se produzcan modificaciones sustanciales al tratamiento de datos personales que deriven en un cambio en el nivel de riesgo;*
- II. Como resultado de un proceso de mejora continua, derivado del monitoreo y revisión del sistema de gestión;*
- III. Como resultado de un proceso de mejora para mitigar el impacto de una vulneración a la seguridad ocurrida, y*
- IV. Implementación de acciones correctivas y preventivas ante una vulneración de seguridad.*

Derivado de lo anterior, los LGPDPPSP desarrollan con amplitud las obligaciones de seguridad establecidas en la LGPDPPSO y anteriormente mencionadas al imponer a los responsables del tratamiento diversas obligaciones de seguridad en los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 y 71.

Finalmente, conviene señalar que el artículo 72 de los LGPDPPSP establece que los responsables del tratamiento de datos personales en el sector público tienen la carga de la prueba respecto de los deberes de seguridad y confidencialidad:

Cumplimiento de los deberes de seguridad y confidencialidad
Artículo 72. La carga de la prueba para acreditar el cumplimiento

de las obligaciones previstas en el presente Capítulo, recaerá, en todo momento, en el responsable.

La implementación de las medidas de seguridad legalmente ordenadas requiere que el INE cuente con un presupuesto amplio y suficiente para llevar a buen puerto la implementación de los controles mínimos de seguridad exigidos por la LGPDPSO y sus lineamientos de desarrollo, pues, como se explicará más adelante, de lo contrario se pone en peligro la seguridad de dichos datos.

En la práctica el Padrón Electoral ha logrado ser una de las bases de datos más robustas y seguras del país, teniendo como función no solo la identificación de población electoral sino, mediante la credencial para votar, la identificación de su titular. Por ello, limitar el presupuesto asignado a la instauración de medidas de seguridad requeridas para garantizar la seguridad, confidencialidad e integridad de los datos personales tratados por el INE tendrá como consecuencia una debilidad en los controles existentes, y en consecuencia, explotará la posibilidad de que dicha base de datos sea susceptible de ataques o eventos que puedan comprometer su seguridad al no haberse otorgado los mecanismos de seguridad necesarios para garantizar la seguridad de los datos tratados durante todas las fases del tratamiento.

Es decir, el hecho los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso I, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE tengan como consecuencia directa una afectación al presupuesto del INE y la capacidad de dicho órgano de gestionarlo de forma autónoma ineludiblemente conduce a que el INE que tiene bajo su custodia la base de datos del Padrón Electoral deba restringir de manera sustancial el presupuesto asignado al rubro de seguridad e infraestructura de seguridad de la información.

La expedición del Decreto Impugnado afecta severamente el presupuesto y capacidad de gestión presupuestaria del INE, misma que goza de reconocimiento constitucional, en virtud de que se afecta la autonomía constitucional del INE, respecto de la cual conviene recordar que:

- a. En México, los Órganos Constitucionales Autónomos como el INE, según se son instituciones que son creadas mediante mandato constitucional, y es la Constitución la que les otorga su autonomía y facultades para funcionar, por lo que se dice que éstos “actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.”⁸¹
- b. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las características esenciales de dichos órganos son⁸²:
 - i. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
 - ii. Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
 - iii. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
 - iv. Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
- a. La existencia de los órganos autónomos constitucionales y su actuación en un Estado de Derecho es esencial en el mundo moderno, en donde las exigencias sociales son cada vez más complejas y mayores, y no basta con un gobierno tradicional para garantizar que se proteja la dignidad de todas las personas, sino que se requiere de uno que vaya evolucionando. El no protegerlos representa un retroceso para el país y la ciudadanía, pues, se afectarían severamente los derechos humanos que estos órganos salvaguardan por mandato constitucional.

⁸¹ Valentín Ugalde Calderón, Filiberto, “Órganos Constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, Enero 2010, pp. 253-264.

⁸² Tipo: Jurisprudencia Registro digital: 170238 Instancia: Pleno Tesis: P./J. 12/2008 Novena Época Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

- b. Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad. Son considerados una vía para conciliar la democracia de partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales.⁸³
- c. La autonomía de la que goza el INE conlleva la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; de ahí, tal independencia y autonomía opera tanto de forma externa (actuando como autoridad electoral) como internamente (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).⁸⁴
- d. Al momento en que se condiciona el gasto de comunicación del INE, se trasgrede su autonomía presupuestal e institucional por las siguientes razones:
 - i. En el Decreto Impugnado la manera en la cual se pretenden restringir los diversos gastos del INE, transgrede su autonomía presupuestal e institucional; en efecto, es importante retomar que la autonomía tiene como premisa que el INE es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le confirieron, además debe atender a la obligación que le impone el artículo 1º de la Constitución Federal en el sentido de proteger y garantizar los derechos humanos como lo son que la ciudadanía pueda participar en la elección de sus representantes y la celebración de los procesos de participación ciudadana previstos en la Carta Magna.⁸⁵
 - ii. Los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE y forman parte del Decreto Impugnado trastocan la autonomía presupuestal del INE y colateralmente se afectan derechos fundamentales de la ciudadanía y en particular aquellos de carácter político-electoral, los cuales están protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema interamericano de derechos humanos del cual el Estado mexicano es parte.⁸⁶
 - iii. En el Decreto Impugnado es manifiesta la intromisión a la autonomía presupuestal del Instituto; ello, porque la autonomía presupuestaria que permite al INE independencia en el manejo de sus recursos económicos, tiene la finalidad de que pueda funcionar y cumplir con las atribuciones conferidas constitucionalmente libre de cualquier tipo de presión; sin embargo, todo lo anterior se coarta a través de los artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE y forman parte del Decreto Impugnado, ya que estos, transgreden la autonomía presupuestal del INE, en particular su autonomía presupuestaria, técnica y de gestión de la que constitucional y legalmente goza el INE trastocando con ello la parte relativa de los artículos 41 y 49 de la Constitución Federal.⁸⁷

Con todo ello, la disminución/afectación directa en el presupuesto del INE exacerba las amenazas existentes, pues, en los últimos años, el INE ya ha visto reducido de forma significativa su presupuesto.

Todo lo anterior, conduce a pensar que el INE carecerá de los recursos y medios suficientes y propicios, o bien, habrá de limitarlos, a fin de instaurar las medidas y

⁸³ Calderón Ugalde V., Órganos Constitucionales Autónomos, en: <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

⁸⁴ Vid, página 111 de la controversia constitucional promovida por el INE en el presente caso.

⁸⁵ Vid, página 111 de la controversia constitucional promovida por el INE en el presente caso.

⁸⁶ Vid, página 111 de la controversia constitucional promovida por el INE en el presente caso.

⁸⁷ Vid, página 113 de la controversia constitucional promovida por el INE en el presente caso.

controles de seguridad legalmente exigibles a fin de procurar el cumplimiento de los deberes de seguridad y confidencialidad previstos en la LGPDPPSO.

Por ello, el hecho de que el Decreto Impugnado tenga como consecuencia directa una afectación al presupuesto del INE y la capacidad de dicho órgano de gestionarlo de forma autónoma ineludiblemente conduce a que el INE que tiene bajo su custodia la base de datos del Padrón Electoral deba limitar el presupuesto asignado al rubro de seguridad e infraestructura de seguridad de la información.

Es lógico pensar que debido a que el INE administra y protege 2 de las bases de datos más importantes del país, máxime cuando contienen datos de naturaleza especial (biométricos), resulta necesario y pertinente que este órgano cuenta con un presupuesto adecuado para instrumentar, mantener y mejorar de forma continua las medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas a fin de cumplir con los deberes de seguridad y confidencialidad previstos por la LGPDPPSO. Una consecuencia ineludible de la afectación presupuestaria al INE se verá reflejada también en la materia de seguridad de la información que ese órgano custodia.

En la práctica el Padrón Electoral es una de las bases de datos más robustas y seguras del país. Por lo que, limitar el presupuesto asignado a la instauración de medidas de seguridad requeridas para garantizar la seguridad, confidencialidad e integridad de los datos personales tratados por el INE tendrá como consecuencia una menor asignación presupuestaria al rubro de seguridad de datos personales y con ello, una debilidad en los controles existentes que explotará la posibilidad de que dicha base de datos sea susceptible de ataques o eventos que puedan comprometer su seguridad al no haberse otorgado los mecanismos de seguridad necesarios para garantizar la seguridad de los datos tratados durante todas las fases del tratamiento.

En la práctica es común ser testigo y/o tener conocimiento de la amplitud de incidentes de seguridad que se reportan en el seno de la administración pública, muchos de ellos, según se ha declarado por un déficit presupuestario, por lo que, es lógico presumir que, si se afecta el presupuesto del INE, probablemente los recursos asignados al rubro de seguridad se vean afectados y con ello, la garantía efectiva y demostrable del cumplimiento al deber de seguridad previsto en la LGPDPPP.

Además, se ha documentado que los incidentes y ataques cibernéticos perpetrados en Internet van en aumento y cada vez son más complejos: Los ataques informáticos o también denominados ciberataques son una constante que se ha vuelto omnipresente, tanto como la propia tecnología, de tal suerte que las amenazas crecen a la par que crece nuestro uso de la tecnología.

Los ejemplos de eventos de este tipo son numerosos en México, a continuación, reseñamos algunos de ellos que constituyen hechos notorios bajo la apreciación de ese H. Tribunal:

1. *2020, en 12 hackeos o incidentes de seguridad en México.* Instituciones públicas y privadas sufrieron ciberataques e incidentes de seguridad que en muchos casos pusieron en riesgo o en franca vulnerabilidad la información de cientos de miles de personas. La mayoría de las veces, los afectados por la vulneración de datos personales poco pueden hacer para proteger su información.⁸⁸
2. *Anonymous hackea el portal de Condusef y amaga con derribar el sitio web de Banxico.* La página electrónica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) reportó

⁸⁸Disponible en <https://www.cleconomista.com.mx/tecnologia/2020-en-12-hackeos-o-incidentes-de-seguridad-en-Mexico-20210102-0007.html> consultado el 28 de febrero de 2023

- desconexiones en la tarde del lunes 6 de julio de 2020. Los hackers amenazaron también con desconectar los sistemas del Banco de México (Banxico)⁸⁹.
3. *CONDUSEF alerta a los usuarios de Servicios Financieros de un virus que podría secuestrar la información de tu equipo de cómputo.* Un correo malicioso o una USB infectada podría comprometer la seguridad de tu información. Los equipos vulnerables a este ataque son los que cuentan con sistema operativo de Microsoft Windows.⁹⁰
 4. *Atacantes ofertan base de datos de Condusef tras ataque al sitio.* El sitio web de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) mostró una imagen con un mensaje que mencionaba que el organismo no hace caso a los usuarios y que descarta la mayoría de las quejas recibidas. Tras un rastreo y análisis, TPX, empresa de hacking ético con especialidad en análisis y gestión de vulnerabilidades, confirmó que el grupo puso a la venta información que extrajo del organismo.⁹¹
 5. *Ayer fue la Condusef; hoy Banxico sufre ataque en su sitio web. El Banco de México fue víctima de un "intento de degradación de servicio" en su página web.* El banco central informó este martes que hacia las 13:00 horas, la institución detectó el ataque por lo que se accionaron los mecanismos de defensa correspondientes para evitar daños.⁹²
 6. *Ataque de hackers a Banxico: ¿Qué sucedió? A finales de abril, el Banxico se presentó explicando que había ocurrido una falla en el sistema.* Dos semanas después, se da a conocer que hackers tuvieron acceso a los sistemas de cinco bancos en México, calculando el robo entre 300 y 400 millones de pesos.⁹³
 7. *Información sobre los Ataques a Participantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI).* Entre la segunda mitad de abril y la primera mitad de mayo del año en curso, cinco participantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) experimentaron ataques a los aplicativos que utilizan para preparar sus órdenes de pago y conectarse con el SPEI.⁹⁴
 8. *Reporta SAT ataque cibernético.* De acuerdo con el SAT, el 8 de julio de 2020, durante un lapso aproximado de tres horas, de las 17:40 horas a las 20:40, los sistemas informáticos fueron sujetos de presiones externas que provocaron un funcionamiento intermitente en el sitio web del organismo⁹⁵.
 9. *El SAT informa que sus sistemas sufrieron ataque externo, pero ya funcionan con normalidad.* El 25 de febrero de 2020 el Secretario de Hacienda, Arturo Herrera, aseguró que el Gobierno federal debe fortalecer sus sistemas de ciberseguridad diario, porque son un riesgo para la estabilidad financiera y para evitar ser víctimas de ataques de hackers, como el que ocurrió a Petróleos Mexicanos (Pemex) en noviembre del año pasado y en aquél mes a los sistemas de la Secretaría de Economía.⁹⁶
 10. *STPS reporta "incidente" en sus servicios de cómputo.* La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) reportó a través de sus redes sociales un incidente que, dijo, ocasionó fallas en parte de su infraestructura de cómputo y sistemas. A través de un comunicado, la STPS señaló que dicho problema provocó una falla en los servidores, principalmente donde se aloja la plataforma de legitimación de contratos colectivos.⁹⁷
 11. *Secretaría de Trabajo reporta "incidente" que afectó infraestructura de cómputo.* La Secretaría del Trabajo y Previsión Social dijo que parte de su infraestructura

⁸⁹Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Anonymous-hackea-el-portal-de-Condusef-y-amaga-con-derribar-el-sitio-web-de-Banxico-durante-la-mananera-de-AMLO-20200706-0088.html>

⁹⁰ Disponible en <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=498&idcat=1> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹¹Disponible en <https://elceo.com/tecnologia/atacantes-ofertan-base-de-datos-de-condusef-tras-ataque-al-sitio/> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹²Disponible en <https://expansion.mx/economia/2020/07/07/banxico-sufre-ataque-en-su-sitio-web> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹³ <https://silent4business.com/ataque-de-hackers-a-banxico-que-sucedio/> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹⁴Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B86A498AE-5F8A-57CE-2C11-B5059AB9EB20%7D.pdf> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹⁵Disponible en <https://www.elmananero diario.com/reporta-sat-ataque-cibernetico/> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹⁶Disponible en <https://www.sinembargo.mx/09-07-2020/3820236> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹⁷Disponible en <https://www.razon.com.mx/mexico/ciberataque-stps-reporta-incidencia-en-sus-servicios-de-computo/> consultado el 28 de febrero de 2023

de cómputo fue afectada el fin de semana por un "incidente" que provocó que algunos servidores dejaran de operar correctamente. La dependencia no ofreció mayores detalles sobre el percance, pero dijo en un breve comunicado que entre los servidores afectados se encontraba el de una plataforma relacionada con la gestión de contratos colectivos.⁹⁸

12. *Secretaría de Economía suspende trámites por ataque cibernético.* Después de realizar una revisión exhaustiva, se identificaron afectaciones en algunos servidores de la Secretaría de Economía. Los servicios impactados fueron principalmente los de correo electrónico y servidores de archivos.⁹⁹
13. *Controla Secretaría de Economía ataque informático.* Ayer domingo, 23 de febrero de 2020 a las 10:30 hrs. se detectó un ataque cibernético en algunos servidores de la Secretaría de Economía. Cabe destacar que la información sensible de la Secretaría y de sus usuarios no se vio comprometida. Sin embargo, como medida de precaución, la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTI) solicitó a los proveedores el aislamiento de todas las redes y servidores.¹⁰⁰
14. *Desactivan página de Conapred tras cuatro ataques cibernéticos.* Luego de sufrir cuatro ataques cibernéticos, la página de Conapred fue desactivada este martes, en tanto se realiza un diagnóstico para evaluar lo sucedido y garantizar la seguridad del sitio. La Secretaría de Gobernación, a través de este organismo descentralizado afirmó que pese al ataque cibernético no encontró indicios de que fueran vulnerados los datos personales o información sensible¹⁰¹.
15. *Los empleados de Pemex denuncian "secuestro informático".* Varios trabajadores de Pemex revelan, bajo condición de anonimato, que el ataque cibernético es más grande de lo que ha informado la empresa. Según estos empleados del corporativo, la mayoría de las computadoras de la empresa están afectadas, y no sólo el 5%, como detalló la petrolera.¹⁰²
16. *Los hackers reclamaron 4.9 mdd a Pemex para liberar su información.* Los hackers dieron 48 horas a Pemex para hacer el pago. Sin embargo, MalwareHunter Team advierte que esta ventana de negociación está vacía, lo que indica que no se hizo el pago. Varios analistas consultados por Expansión afirman que, si esto no se negoció, lo único que la empresa pudo haber hecho para reactivar los equipos sería desconectar y reinstalar de cero, aunque esto no garantiza que no se produzca otro ataque posterior¹⁰³.
17. *Función Pública expuso la declaración patrimonial de 830,000 funcionarios públicos.* La Secretaría de la Función Pública dejó en línea, sin contraseñas ni otros métodos para restringir su acceso, una base de datos con parte de las declaraciones patrimoniales de 58% de los empleados de la Administración Pública Federal y datos personales considerados "clasificados". Para la SFP, se trató de "una forma alternativa de acceso a datos públicos"¹⁰⁴.
18. *Función Pública incumplió con la ley por fuga de datos personales: Inai.* La Secretaría de la Función Pública falló en proteger datos personales de servidores públicos y su Órgano Interno de Control deberá proceder conforme a la ley para resarcir y, en su caso, sancionar a los responsables, de acuerdo con dos resoluciones aprobadas por unanimidad por el Inai.¹⁰⁵
19. *Vulneración de datos personales en el ISSSTE.* Datos sensibles de al menos 551 asegurados del ISSSTE estuvieron expuestos en internet sin ningún tipo de protección durante un lapso que permanece indeterminado. Los primeros

⁹⁸Disponible en <https://www.milenio.com/politica/stps-fallan-servidores-de-computo-de-la-secretaria-del-trabajo> consultado el 28 de febrero de 2023

⁹⁹ <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Secretaria-de-Economia-suspende-tramites-por-ataque-cibernetico-20200224-0085.html> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰⁰Disponible en <https://www.gob.mx/se/articulos/controla-secretaria-de-economia-ataque-informatico?idiom=es> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰¹Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/desactivan-pagina-de-conapred-tras-cuatro-ataques-ciberneticos/1389902> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰²Disponible en <https://expansion.mx/tecnologia/2019/11/12/los-hackers-han-reclamado-4-9-mdd-pemex-liberar-informacion> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰³Disponible en <https://expansion.mx/tecnologia/2019/11/12/los-hackers-han-reclamado-4-9-mdd-pemex-liberar-informacion> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰⁴Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Funcion-Publica-expuso-la-declaracion-patrimonial-de-830000-funcionarios-publicos-20200704-0009.html>

¹⁰⁵Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Funcion-Publica-incumplio-con-la-ley-por-fuga-de-datos-personales-Inai-20201124-0082.html> consultado el 28 de febrero de 2023

enlaces a estos informes de procedimientos de pacientes del ISSSTE aparecieron en los principales buscadores de internet (Google, Bing y Yahoo) en abril de 2020 y los últimos permanecían disponibles bien entrada la segunda mitad del año.¹⁰⁶

20. *Extorsión a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.* La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas sufrió un ataque anunciado. La crónica es sencilla: primero se subastan los códigos de acceso a la red de la CNSF en un foro de la red oscura (dark web, por su nombre en inglés) y a los pocos días (menos de tres) la institución denunció que había sido víctima de un incidente de seguridad cibernética que había afectado su "continuidad operativa"¹⁰⁷.
21. *Esto es todo lo que sabemos del hackeo a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.* El pasado 26 de noviembre de 2020, la cuenta de Twitter de la organización Bank Security difundió que una persona había puesto a subasta accesos de administración de dominio y 10 GB de datos confidenciales de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. El ataque del ransomware Lockbit contra la institución vino unos cuantos días después.¹⁰⁸

En relación con lo anterior, cabe señalar que México es un país susceptible de ataques y uno de los más atacados, siendo en este sentido la necesidad de seguridad de la base de datos del INE una preocupación fundamental:

1. El reporte Estado de la Ciberseguridad en el Sistema Financiero Mexicano elaborado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)¹⁰⁹ determinó que, en 2018, el 100% de las entidades e instituciones financieras identificó algún incidente de seguridad cibernética en su contra, cuyo costo total de respuesta y de recuperación alcanzó los 107 millones de dólares. Del mismo modo, la aseguradora Lockton en el reporte "El riesgo de ciberataques, una realidad palpable" refiere que México pierde hasta ocho mil millones de dólares cada año por los ciberataques que sufren sus principales empresas públicas y privadas.
2. México reprueba en ciberseguridad, según reporte de IQSec. Durante el primer semestre de 2022, México vivió 85,000 millones de ciberataques, 40% más respecto de 2021 y más de la mitad de los 137,000 ataques vividos en América Latina, de acuerdo con un reporte de la compañía de ciberseguridad Fortinet.¹¹⁰
3. Durante el primer semestre de 2022, México vivió 85,000 millones de ciberataques, 40% más respecto de 2021 y más de la mitad de los 137,000 ataques vividos en América Latina, de acuerdo con un reporte de la compañía de ciberseguridad Fortinet. El ransomware es el tipo de ataque sofisticado más detectado en México y América Latina. México, Colombia y Costa Rica son los países con el mayor número de detecciones de ransomware, seguidos de Perú, Argentina y Brasil.¹¹¹
4. México ha sido el cuarto país más atacado por ciberdelincuentes en lo que va del año, según reporta un estudio elaborado por Cyberthreat Edge Report.¹¹²

La necesidad de protección es apremiante y los ataques afectan de forma directa diversas actividades del quehacer de las organizaciones y de la sociedad en su conjunto, incluso en aquellas actividades que se realizan en negocios físicos pues, en buena medida, el soporte de estas actividades también está en internet.

¹⁰⁶ Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/2020-en-12-hackeos-o-incidentes-de-seguridad-en-Mexico-20210102-0007.html> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰⁷ Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/2020-en-12-hackeos-o-incidentes-de-seguridad-en-Mexico-20210102-0007.html> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰⁸ Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Esto-es-todo-lo-que-sabemos-del-hackeo-a-la-Comision-Nacional-de-Seguros-y-Fianzas-20201208-0048.html> consultado el 28 de febrero de 2023

¹⁰⁹ Disponible en <http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/informes/Estado-de-la-Ciberseguridad-en-el-Sistema-Financiero-Mexicano.pdf> consultado el 28 de febrero de 2023

¹¹⁰ Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Mexico-reprueba-en-ciberseguridad-segun-reporte-de-IQSec-20220828-0002.html> consultado el 28 de febrero de 2023

¹¹¹ <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Mexico-reprueba-en-ciberseguridad-segun-reporte-de-IQSec-20220828-0002.html> consultado el 28 de febrero de 2023

¹¹² Disponible en <https://www.unocero.com/noticias/mexico-ciberseguridad-ataques-informaticos/> consultado el 28 de febrero de 2023

Las medidas para prevenir, disuadir y contener los efectos de los ataques que se dan en la red no obedecen a una fórmula estática o general, ya que las medidas y políticas de seguridad deben considerar un nivel de riesgo personalizado de acuerdo con el tipo de industria, el tipo de negocio y el tipo de información que se utiliza en las organizaciones. Las medidas de seguridad exigibles a un banco que trata datos patrimoniales o a un hospital privado que trata datos sensibles de salud, no pueden ser idénticas a las que podrían exigirse a una empresa de publicidad en línea. La seguridad de la información es una encomienda compleja y que debe calzarse a la medida de cada organización.

Esto es, si lo que se pretende es dotar a los ciudadanos de la certeza de que los datos personales que se han confiado al INE y que conforman el padrón electoral son protegidos de forma adecuada, se debe respetar la autonomía presupuestaria del INE a fin de que este siga contando con los mecanismos tecnológicos y técnicos para garantizar un alto nivel de seguridad en la protección de los datos que conforman la base de datos del Padrón Electoral y la lista nominal, actuar en contrario, implicaría un riesgo grave de debilitamiento de los controles de seguridad con los que cuenta el Instituto y lo pondría en la mira de atacantes activos como ha sido el caso de otras dependencias y órganos de la administración pública.

Además, se vulnera el deber de seguridad toda vez que, el último párrafo del artículo 61 del que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE y forma parte del Decreto Impugnado ordena ubicar los módulos de atención ciudadana (MAC) que instale el Registro Federal de Electores preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas o de la Federación al prever lo siguiente:

Artículo 61.

1. El Instituto contará en su estructura con los siguientes órganos de carácter permanente:

a) A nivel local, un órgano local, integrado por tres vocales: de Organización y Capacitación; del Registro Federal de Electores, y Ejecutivo, que se coordinará con los dos anteriores, y

b) A nivel distrital, una Oficina Auxiliar a cargo de un Vocal Operativo.

2. Durante los procesos electorales, el Instituto contará también con los siguientes órganos de carácter temporal:

a) Un consejo local por entidad federativa, y

b) Un consejo distrital por cada distrito electoral.

3. En cada una de las Entidades Federativas, el Instituto contará con un órgano local de forma permanente.

4. Las oficinas auxiliares permanentes se instalarán conforme a las siguientes reglas:

a) En los municipios o demarcaciones territoriales que contengan dos o más distritos electorales en su ámbito territorial, habrá una Oficina Auxiliar;

b) En las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito, habrá una Oficina Auxiliar;

c) En casos distintos a los dos anteriores, se instalará una Oficina Auxiliar por cada distrito electoral federal, y

d) Para determinar la ubicación de las oficinas auxiliares, el Consejo General privilegiará las condiciones de accesibilidad y tiempos de traslado, tanto en el ámbito municipal como en las zonas metropolitanas de una misma entidad federativa.

5. Los vocales operativos supervisarán las funciones de las oficinas auxiliares, atenderán los asuntos relacionados con el Registro Federal de Electores y desarrollarán, en general, las tareas que le encomiende el Consejo General. Durante los procesos electorales presidirán los Consejos Distritales.

6. Durante los procesos electorales el Instituto contará de manera temporal con Consejos Locales que se instalarán el 30 de noviembre del año previo de la elección.

7. Durante los procesos electorales, el Instituto contará de manera temporal con un Consejo Distrital por cada distrito electoral federal que tendrá como funciones las que se determinen en esta Ley y se instalará en la última semana del mes de diciembre del año de la elección.

8. Los órganos locales tendrán su sede en la capital de cada entidad federativa, las oficinas auxiliares se instalarán dentro la cabecera Distrital que corresponda y los Consejos Locales y Distritales tendrán su sede en las oficinas de los órganos locales u oficinas auxiliares que correspondan, según sea el caso. Los Vocales Ejecutivos informarán al Consejo General sobre la instalación y funcionamientos de las oficinas auxiliares y Consejos, conforme corresponda.

9. Los vocales ejecutivos y operativos deberán ser personas que formen parte del Servicio Profesional Electoral Nacional. El Consejo General desarrollará un mecanismo de evaluación permanente que asegure la imparcialidad y objetividad en el desempeño de sus labores respecto de las personas que ocupen los puestos de vocalía antes referido.

10. Los módulos de atención ciudadana que instale el Registro Federal de Electores se deben ubicarse, preferentemente, en bienes inmuebles de dominio público de los municipios, entidades federativas o de la Federación.

(Énfasis añadido)

El hecho de desplazar los MAC a recintos públicos supone una violación al deber de seguridad toda vez que, el Decreto Impugnado ordena en consecuencia que, los datos personales de los ciudadanos sean accedidos y tratados por terceros sin que existan medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas que permitan proteger los datos personales. Además, el Decreto Impugnado es completamente en omiso en señalar las condiciones y parámetros mínimos de seguridad a los que esos recintos públicos deberán sujetarse a fin de proteger la información personal de la ciudadanía, máxime cuando estos serán encargados de custodiar datos que incluso son considerados de naturaleza sensible por su naturaleza y el peligro que su uso indebido puede suponer para su titular. El hecho de que se ubique a los MAC en recintos públicos sin control ni supervisión exacerba las ya latentes amenazas a las que están sujetos los datos personales y aumenta exponencialmente la posibilidad de que la información personal de la ciudadanía sea accedida, tratada y en consecuencia utilizada de forma ilícita por terceros ajenos al INE, máxime cuando la LGPDPPSO ordena planificar, implementar, monitorear y mejorar las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico, a través de una serie de actividades interrelacionadas y documentadas tomando en consideración los estándares nacionales e internacionales, en materia de protección de datos personales y seguridad.

Además, la posibilidad de inscripción de personas mexicanas que residan en el extranjero en el Padrón Electoral ordena sin la necesidad de contar con credencial para votar y por validación de la Secretaría de Relaciones Exteriores prevista por el artículo 330 del Decreto Impugnado y que reforma la LEGIPE, vulnera el deber de seguridad de los datos personales, en tanto se afecta la integridad del Padrón Electoral al no establecerse un procedimiento estandarizado para la exactitud y completitud de la información, así como evitar la modificación no autorizada o accidental de la misma.

En virtud de lo anterior, se concluye que el Decreto Impugnado al minar la autonomía presupuestaria del INE y establecer diversas actividades que implican el tratamiento de datos sin ningún tipo de garantía de seguridad vulneran el derecho humano a la protección de datos personales por violación al deber de seguridad al exponer las amenazas a las que se encuentran sujetos los datos personales de la ciudadanía y colocar a la persona en una situación de absoluta vulnerabilidad al no existir las garantías procedimentales, operativas y tecnológicas para garantizar una absoluta seguridad de sus datos personales tal y como lo ordenan la Constitución Federal y la Ley General.

e) Sobre la violación al deber de confidencialidad

i. Sobre el deber de confidencialidad

El deber de confidencialidad se establece en el artículo 42 de la LGPDPSO que indica que el responsable o terceros que intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos personales deberán guardar confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aun después de finalizar sus relaciones con el titular o, en su caso, con el responsable:

Artículo 42. El responsable deberá establecer controles o mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales, guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aún después de finalizar sus relaciones con el mismo.

Lo anterior, sin menoscabo de lo establecido en las disposiciones de acceso a la información pública.

El deber de confidencialidad se deriva así en dos obligaciones principales: 1) guardar confidencialidad en cualquier fase del tratamiento de los datos personales, incluso después de finalizar la relación con el titular, y 2) verificar que los encargados guarden confidencialidad de los datos personales que tratan a nombre y por cuenta del responsable, aun después de concluida la relación jurídica con este último.

Además, el artículo 71 de los LGPDPSO establece que el responsable deberá establecer controles o mecanismos que tengan por objeto que todas aquellas personas que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos personales, guarden confidencialidad respecto de éstos, obligación que subsistirá aun después de finalizar sus relaciones con el mismo.

a. Sobre las razones por las cuales el Decreto Impugnado viola el deber de confidencialidad

El Decreto Impugnado, y concretamente sus artículos 28 bis, 31 párrafo tercero, 44 incisos z) y mm), 45 inciso l, 51 inciso r) y 62, párrafo cuarto del Decreto Impugnado que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LGIPE al trastocar la autonomía presupuestaria y de gestión del INE, significan una violación al deber de confidencialidad toda vez que al restringirse el presupuesto del INE y vulneran la capacidad del mismo, como se señaló en la sección anterior relativa al deber de seguridad, se verán comprometidos los mecanismos de seguridad implementados del INE y la continuidad de los mismos a fin de garantizar que los datos que este trata, y que administra, concretamente en las bases de datos del Padrón y la lista nominal, pueden verse comprometidos y sean susceptibles de ataques informáticos al poseer dichas bases de datos una gran relevancia para la delincuencia organizada y en general para la sociedad.

Por ello, si el INE no cuenta con plena autonomía y capacidad de gestión presupuestaria, como se señaló, dado el contexto del tratamiento y la naturaleza de los datos sujetos a tratamiento, que incluso son sensibles (ya que el Padrón incluye datos biométricos) existirá un alto peligro de que se vean debilitados o se implementen mecanismos de seguridad deficientes o insuficientes, y cuya consecuencia directa será la violación de la seguridad y confidencialidad de dichos registros dando lugar a posibles afectaciones a los derechos de los titulares si dichas bases de datos son vulneradas o caen en manos de terceros.

En definitiva, como se ha señalado en el apartado anterior referente al deber de seguridad, se concluye que el Decreto Impugnado al minar la autonomía presupuestaria del INE y establecer diversas actividades que implican el tratamiento de datos sin ningún tipo de garantía de seguridad vulneran el derecho humano a la protección de datos personales por violación al deber de confidencialidad al exponer las amenazas a las que se encuentran sujetos los datos personales de la ciudadanía y colocar a la persona en una situación de absoluta vulnerabilidad al no existir las garantías procedimentales, operativas y tecnológicas para garantizar una absoluta seguridad de sus datos personales tal y como lo ordenan la Constitución Federal y la Ley General.

7. SOLICITUD PARA RESOLVER DIVERSOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL, POR TENER CONEXIDAD Y SU RESOLUCIÓN IMPLICARÍA CERTIDUMBRE JURÍDICA.

Se destaca para esta SCJN, que existe una conexidad en diversos medios de control constitucional, presentados por diversos actores, en contra de la reforma en materia electoral conocida como "Plan B".

Con relación a lo anterior, dicha reforma contempla dos paquetes electorales:

- 1.- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el D.O.F. el 27 de diciembre de 2022.
2. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se Expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el D.O.F. el 02 de marzo de 2023.

Con relación a lo anterior, se destaca que dichas reformas impactan el desarrollo y organización de las elecciones en México. Además, de que para ambos decretos se reclama el procedimiento legislativo que les dio origen.

En tal sentido, en las controversias 29/2023 y 261/2023, ambas presentadas por el INE, y en diversos medios de control constitucional (Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales) presentadas por diversos partidos políticos y municipios, en sus respectivos casos, se hacen valer conceptos de invalidez similares.

Además, es de resaltar la conexidad que tienen ambos decretos respecto a modificaciones sustanciales en la propaganda gubernamental, así como la implicación de modificaciones en el desarrollo de los comicios electorales en México, incluidos los del Estado de México y Coahuila, los cuales se encuentran en desarrollo.

Con relación a lo anterior, de conformidad con el artículo 38 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima la procedencia para que las controversias 29/2023 y 261/2023 sean resueltas en la misma sesión, toda vez que, a pesar de controvertir decretos distintos, existe una estrecha relación en los mismos al modificar los comicios electorales en México.

Por lo anterior expuesto, a usted **MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK, INTEGRANTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, atentamente solicitamos:

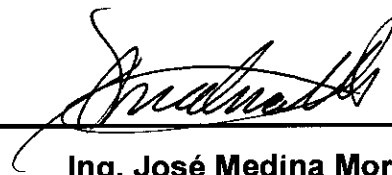
PRIMERO: Se tenga por presentado este escrito en calidad de *amicus Curiae* y sea tomado en consideración por usted en calidad de juzgador al resolver y emitir sentencia.

SEGUNDO: Se confirme la suspensión del DECRETO reclamado, en los procesos electorales locales de Coahuila y Estado de México.

TERCERO : Se resuelvan en la misma sesión las Controversias que controviertan el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el D.O.F. el 27 de diciembre de 2022 y; el 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, publicado en el D.O.F. el 02 de marzo de 2023; derivado de la conexidad de los asuntos.

CUARTO: Se declare inconstitucional el DECRETO señalado en el presente escrito.

**Firmas de quienes suscriben
Confederación Patronal de la República Mexicana**



Ing. José Medina Mora Icaza



Mtra. Elsa Margarita Pazos González



Dr. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez

Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, A.C.



Dra. Isabel Davara Fernández de



Mtro. Arturo Pueblita Fernández

Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C.



Mtra. Nuhad Ponce Kuri

Elaboraron este documento: Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, Elsa Margarita Pazos González, Esteban Gorches Guerrero, María Fernanda Castro González, Arturo Ramos Sobarzo, Isabel Davara Fernández de Marcos, Gregorio Barco Vega, Alexis Cervantes Padilla, Abraham Alejandro Torres Aguilar, Valentina Benítez Martínez y Luis Felipe Bravo Tinoco.

005755

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2003 ABR 11 AM 9 58

OFICINA DE
CERTIFICACIÓN JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

RECIBI DE UN ENVIADO
SIN ANEXO No (126) F.J.S.
[Firma]