

III. Artículos transitorios con daños duraderos

José Ramón Cossío Díaz*

En la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, presentadas por la presidenta Claudia Sheinbaum a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 4 de marzo de 2026, se propuso como artículo segundo transitorio el siguiente texto:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Congresos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, aprobarán las leyes, reformas y modificaciones necesarias para ajustar su marco jurídico a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar el 15 de mayo de 2026.

En el mismo plazo, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los acuerdos, lineamientos y demás instrumentos normativos necesarios para ajustarse a lo dispuesto en este Decreto.

Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto.

Esta propuesta presidencial subsistió sin modificación alguna en el Proyecto de Dictamen del 5 de marzo de 2026, elaborado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Política-Electoral, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia electoral.

Aun cuando el texto del artículo segundo transcrito parece tener un carácter común respecto de la transitoriedad necesaria para la implementación de las reformas constitucionales, muestra en realidad diversos aspectos sobre la operación y las pretensiones de la propia reforma electoral.

* Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, miembro de El Colegio Nacional y profesor en el Tecnológico de Monterrey. ORCID: 0000-0002-2373-6112.

Por una parte, los párrafos primero y segundo propician, si no una imposibilidad, sí al menos un potencial conflicto normativo. Dada la estructura ordinaria de nuestro orden jurídico, es bien sabido y, al menos todavía acatada, la relación jerárquica entre las normas que lo componen. Resulta, por lo tanto, indebido señalar el mismo plazo de conclusión de las normas que, respectivamente, deben emitir el Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y el Instituto Nacional Electoral. Salvo que se quiera que las disposiciones del propio Instituto tengan un carácter autónomo respecto de las normas legales dictadas por las respectivas legislaturas, no tiene sentido fijar como fecha límite común para su expedición el 15 de mayo de 2026.

Por otra parte, las razones que pudieron haber conducido a esta inadecuada decisión presidencial, así como a su posterior aval por las comisiones unidas que formularon el dictamen en la Cámara de Diputados, podrían ser de tres tipos: la falta de comprensión de la dinámica del orden jurídico mexicano; la perversa búsqueda de excepciones para el proceso electoral que iniciará el 6 de octubre de 2026; o la soberbia de suponer que podrían imponerse a los órganos emisores de las normas.

El supuesto de la ignorancia obedecería a que quienes formaron parte de la Comisión Presidencial encargada de elaborar el proyecto de reformas, desconocían u olvidaron la sencilla relación jerárquica ya apuntada. No advirtieron que, por la mera existencia del principio de legalidad, primeramente, debían actuar los órganos legislativos y luego, y a partir de sus disposiciones, el resto de los órganos públicos, incluido, desde luego, el Instituto Nacional Electoral. Sobre esta primera posibilidad explicativa, considero que la experiencia de los integrantes de la Comisión Presidencial y de quienes emitieron el citado dictamen legislativo, hace difícil atribuir el origen del problema planteado a su sola ignorancia.

El supuesto de la perversidad es verosímil. Pudo haberse considerado —y de ahí su calificación como perverso— que la concordancia de los plazos dificultaba las relaciones normativas válidas entre las leyes y los acuerdos del Instituto Nacional Electoral y que, por lo mismo, a este último órgano le correspondería generar la normatividad necesaria para realizar el proceso electoral del 2027. Esto fue lo que ocurrió con los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia judicial publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de septiembre de 2024. Recordemos que en el artículo segundo de ese decreto promulga-

torio se dispuso que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral podría emitir los acuerdos que estimare necesarios para la organización, desarrollo, cómputo, vigilancia y fiscalización del proceso electoral extraordinario de 2025, así como para garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables para los procesos electorales federales, observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género. Independientemente de la claudicación que el Congreso de la Unión hizo de sus facultades legislativas en favor de un órgano administrativo, lo cierto es que fue mediante los mecanismos de este último como se reguló una parte importante de la elección judicial de junio de 2025. Fueron las normas emitidas por la mayoría de los integrantes del Instituto Nacional Electoral y validadas por la mayoría de los miembros de la así llamada Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que condujeron ese proceso electoral y fundamentaron sus muy discutibles resultados.

A partir de esta malhadada experiencia, puede ser que los redactores del artículo segundo transitorio de la iniciativa presidencial hayan supuesto que era mejor que el Instituto Nacional Electoral y esa Sala electoral, fueran los emisores y validadores de las disposiciones administrativas con las que, a falta de las legislativas, se condujera la elección del próximo año. Esta explicación no termina de hacer sentido simplemente por lo expreso de la autorización para que el Instituto Nacional Electoral emitiera las normas necesarias para el proceso electoral judicial.

Finalmente, el supuesto de la soberbia —individual y colectiva— puede tener mayor base por la calidad de los integrantes, las pretensiones presidenciales y la supuesta omnipotencia del movimiento morenista. Basados en estos elementos, los redactores, proponentes y dictaminadores parecen haber supuesto que el agolpamiento de los plazos para las emisiones normativas podría ser resuelto mediante la imposición de acciones concretas para el mantenimiento de las apuntadas relaciones jerárquicas. Que podrían administrar a la totalidad de los órganos concernidos hasta alcanzar una razonable sistematización de las normas reguladoras de las elecciones, sin generar mayores problemas normativos o políticos.

Esta última explicación me parece la más plausible, pues entre los deseos de figurar, la necesidad de cumplir y las aspiraciones por pertenecer, pudieron construirse escenarios más bien irreales sobre el poder propio

y la subordinación ajena. Tanto los redactores como los proponentes parecen haber asumido, para sí y para su movimiento, unas capacidades de organización y gestión lo suficientemente amplias como para poder ajustar tareas y tiempos bajo una racionalidad unilateralmente concebida.

Desde hace ya varios años, los artículos transitorios evidencian los entendimientos que, del derecho, la política y la simbología pública, tienen los participantes de los procesos legislativos. Estos preceptos no sólo cumplen funciones vinculadas con la entrada en vigor, el tránsito de las situaciones pasadas a las actuales y otro tipo de tareas semejantes. Como lo evidencia el artículo segundo transitorio de la iniciativa de la presidenta Sheinbaum, son también muestras del modo en el que los titulares de la función legislativa se conciben a sí mismos, a sus aliados y a sus oponentes.