

XXII. LA LEY DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL PLAN B DE REFORMA ELECTORAL

Armando MAITRET*

I. INTRODUCCIÓN

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se expidió mediante decreto publicado el 22 de noviembre de 1996; ley que desde entonces a la fecha ha tenido pocas reformas.¹ Sin embargo, muchas de las reglas procesales y excepciones a esas reglas se han construido a través de los precedentes del Tribunal, lo cual en no pocos casos ha traído incertidumbre en los actores y en las propias autoridades.

Tal como lo escribí en 2017, es necesaria la elaboración de una nueva ley procesal que, entre otros aspectos, recoja los elementos más significativos de esa labor jurídica del Tribunal, vuelva más simple el propio diseño de la ley, facilite el acceso a la justicia a través de menos medios de impugnación y más sujetos que los puedan promover, establezca métodos alternos de solución de controversias, incorpore tecnologías de la información y las comunicaciones, y delimite conceptos indeterminados que, en muchos aspectos, han dado pie a la discrecionalidad o arbitrariedad al interpretar una ley tan general,² por ejemplo con la figura del salto de la instancia o los supuestos de “excepción” para la procedencia del recurso de reconsideración.

Las reformas que se le han incorporado a dicha ley en estos 26 años de existencia provienen esencialmente de la labor hecha por el Tribunal y de la correlativa ampliación de competencias en la materia electoral sustantiva, las cuales se pueden concentrar en las siguientes:

* Estudiante de doctorado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y ex magistrado electoral federal.

¹ Tres reformas conforme a la información publicada en la página del Congreso de la Unión consultable en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime.htm>

² Maitret Hernández, Armando, “Hacia una nueva ley procesal electoral” en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 11, enero-junio, 2017, pp. 75-94.

I. Reforma de 2008

- **Control de constitucionalidad de leyes.** Se facultó a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para determinar la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Constitución Federal, limitando el pronunciamiento al caso concreto sobre el que verse el juicio. Con dicha reforma se corrigió una laguna normativa generada con la resolución de la contradicción de tesis 2/2000-PL, por la que en 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el TEPJF no contaba con facultades para hacer control de constitucionalidad de leyes electorales, ni siquiera bajo el pretexto de inaplicarla a un caso concreto.³
- **Vida interna de los partidos políticos.** Se otorgó competencia explícita al TEPJF para atender asuntos de la vida interna de los partidos, tal como el propio Tribunal lo venía haciendo con fundamento en jurisprudencia, en la que se hizo interpretación amplia y garantista de la ley.⁴ Así, los actos y resoluciones partidistas se sujetaron a la justicia electoral, con la condicionante de respetar la libertad de decisión política y derecho a la autoorganización de los entes políticos, al momento de resolver las impugnaciones relacionadas con estos temas.
- **Nulidad de la elección.** Fueron introducidas causales expresas de nulidad de la elección presidencial y se eliminó la causal abstracta, con la clara intención de acotar el “activismo” del Tribunal, pues en concepto de los partidos políticos, a través de la jurisprudencia fueron estudiadas causales que no previó en su momento el poder legislativo.⁵ Poco duró la limitación,

³ Cfr. Maitret Hernández, Armando, “Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVI, número 245, enero-junio, 2006, UNAM, México, pp. 449-475.

⁴ Sobre la evolución del criterio de protección de los derechos ciudadanos frente a actos de partidos políticos, véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 13, julio-diciembre, 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 151-203.

⁵ Ver Ávila García, Yolanda, Delgado Estévez, José Francisco y Trejo Arciniega, Héctor, Consideraciones sobre las Reformas del 1 de Julio de 2008 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/7/cnt/cnt2.pdf>, página 8.

porque dicha causal transmutó a la llamada “*nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales*”, que comparten el núcleo esencial de protección; es decir, la salvaguarda de los principios que sustentan nuestro régimen democrático.

- **Recuento de votos.** Asimismo, y como una consecuencia del proceso impugnativo de la elección presidencial de 2006, se introdujeron reglas sobre el incidente de recuento para elecciones federales y locales, para aquellos casos en los que el conteo no haya sido realizado en la sesión de cómputo distrital; la diferencia entre el ganador y el segundo lugar haya sido igual o menor a un punto porcentual; se haya negado la realización sin causa justificada, entre otros supuestos que paulatinamente se fueron desarrollando con su implementación.

Ahora bien, en el tema de los tipos de medios de impugnación la reforma tocó diversos aspectos atinentes a los mismos, lo cierto es que dejó esencialmente intactos a los juicios y recursos preexistentes, con algunos ajustes relacionados con el establecimiento de la naturaleza permanente de la Salas Regionales y sus facultades.

II. Reformas de 2014

Esta reforma se hizo a propósito de hacer compatible la LGSMIME con el nuevo esquema de participación ciudadana, producto de la reforma a los artículos 35, fracciones VII y VIII, 36, así como 71, fracción IV, de la Constitución.⁶

En cuanto a algunos medios, en particular se previó:

- **Juicio de inconformidad y recurso de reconsideración.** Se estableció que durante el proceso electoral y de **consulta popular**, procederían para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales relacionados con esos temas.
- **Recurso de revisión.** Se estableció otra modalidad del recurso,⁷ desarrollado a partir del artículo 109 de la actual LGSMIME, toda vez que su

⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

⁷ Desde la Ley de Medios de 1996, dicho recurso se estableció para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad federal, del cual conocían los órganos superiores del IFE hoy INE.

procedencia se extendió también para controvertir las resoluciones emitidas por la Sala Especializada del TEPJF en los procedimientos especiales sancionadores electorales, cuya revisión corresponde hacerla a la Sala Superior.

- **Recurso de apelación.** Con la reforma en comento se extendió su procedencia durante la etapa de preparación de **consulta popular**.

Ninguna de las reformas antes apuntadas modificó en forma sustantiva el diseño de los medios de impugnación previstos originalmente, pues los cambios se han centrado principalmente en aspectos competenciales, ampliación en los supuestos de procedencia de algunos de ellos, entre otros aspectos.

II. CREACIÓN DE NUEVOS TIPOS DE JUICIOS

Por otro lado, la complejidad de los temas que involucran la materia electoral ha hecho que algunas demandas no quepan exactamente en alguno de los medios de impugnación regulados legalmente, motivo por el cual la Sala Superior ha tenido que abrir otro tipo de juicios para poderlos atender.

El **juicio electoral** a pesar de ser un medio bastante utilizado para controvertir actos de la más variada índole no cuenta con anclaje en la Ley de Medios, sino que dicha herramienta procesal fue producto de unos lineamientos⁸ emitidos por la Sala Superior. Dicho medio de impugnación fue establecido con el objeto de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva.

En el trabajo citado con anterioridad,⁹ a fin de facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos y actores políticos se consideró que se podría reducir el número de medios de impugnación y aumentar la cantidad de sujetos legitimados para su promoción.

También se sostuvo que el Procedimiento Especial Sancionador Electoral debía haber un órgano encargado de resolver tanto las impugnaciones de medidas cautelares como la queja en el fondo, es decir, el órgano competente para resolver lo conducente a las medidas cautelares debía ser exclusivamente la Sala

⁸ "Lineamientos Generales para la identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014)"

⁹ Supra nota 2

Especializada, y la Sala Superior la encargada de determinar, en última instancia, a través del recurso de revisión, si dichas decisiones fueron correctas.

III. UNA BREVE REFLEXIÓN DE LA PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY EN EL PLAN B DE LA REFORMA ELECTORAL

Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos consideraron que la reforma en materia de justicia electoral busca hacer más eficiente, austera y expedita la justicia electoral, en resumen, dictaminaron a favor las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la creación de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral para ajustarlas a los actuales modelos tecnológicos, incluyendo el juicio en línea y reduciendo los medios de impugnación de siete a cuatro, y algunos otros aspectos no menores.

Una primera reacción al llamado Plan B, en lo que toca a la expedición de una nueva Ley de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (LMIE), es que en general procura concentrar los actuales juicios y recursos en algunos cuantos y darle soporte normativo legal a aspectos que hoy no lo tienen claramente. De ahí, un primer balance positivo; sin embargo, también hay algunos aspectos de riesgo por su contenido inconstitucional.

Para ello, se analizan algunas de las propuestas más significativas y los impactos que puede tener.

- a) **Juicio en línea.** La propuesta de nueva Ley consolida y garantiza el juicio en línea, así como la utilización de la firma electrónica como mecanismo de autenticación de la voluntad y de la emisión de los actos de los órganos jurisdiccionales. Como se adelantó, la nueva ley daría cobertura legal a un procedimiento diseñado y puesto en operación con motivo de la pandemia provocada por la COVID-19. De hecho, delinea aspectos de los cuales debiera ocuparse el sistema que deba implementar el tribunal electoral, para atender la promoción, instrucción y resolución de los medios de impugnación mediante un formato electrónico.
- b) **Simplificación de los medios de impugnación.** La propuesta de nueva ley concentra en 4, los 7 juicios y recursos actualmente existentes.

- **Recurso de revisión administrativa.** Para controvertir la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral nacional. El cual se mantiene prácticamente intocado.
- **Juicio electoral.** Se institucionaliza en la ley, y se le incorporan supuestos de impugnación de la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad nacional electoral y del propio TEPJF, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En esta parte de la propuesta se encuentra la mayor audacia de la reforma, pues en el citado juicio se retoman los supuestos normativos establecidos en los actuales recursos de apelación, juicio de inconformidad y juicio para la protección de los derechos político-electorales; es decir, se concentran en un solo juicio tres medios de impugnación existentes.
- **Juicio de revisión constitucional electoral.** En la propuesta retoma los supuestos normativos establecidos en los vigentes recursos de reconsideración y de propio juicio de revisión constitucional. Con dicho medio de impugnación se pretende garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades federales y de las entidades federativas competentes, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos o de los procesos de participación ciudadana, así como de las Salas Regionales del TEPJF.
- **Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas servidoras públicas.** En torno a dicha propuesta habrá que decir que el rediseño de los medios de impugnación en materia electoral pasa, en apariencia, por una organización de los mismos atendiendo a la materia que se controla. Es decir, unos de mera legalidad y otro de constitucionalidad.
Sin embargo, el juicio electoral en el que se analicen los derechos político electorales de la ciudadanía involucran, en no pocos casos, pronunciamientos de constitucionalidad.

Aunque los legisladores no indican explícitamente la razón para concentrar de esa manera los actuales medios de impugnación en materia electoral -pues solo refieren de manera general a la eficiencia y austeridad- pareciera que tiene sentido en la medida en que el TEPJF, en el actual diseño dedica muchas de sus resoluciones a determinar en qué recurso o juicio habrá de resolverse una determinada cuestión y le han llamado “reencauzamiento”, lo cual sin duda engrosa la estadística de manera artificial.

Por otro lado, se entiende que se mantenga la revisión administrativa como un mecanismo de autocorrección institucional de los fallos que cometan otros órganos inferiores en la estructura organizacional de la autoridad electoral nacional.

Lo que sí no se entiende es que se mantenga el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus personas trabajadoras, en la medida en que su justificación histórica es que quien conocía de los conflictos laborales burocráticos es un tribunal que pertenece al Poder Ejecutivo, específicamente sectorizado en la Secretaría de Gobernación y no se quería someter la “autonomía” de la autoridad electoral a ese poder.

Sin embargo, en la actualidad ya hay tribunales federales laborales, pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, dotados de plena autonomía e independencia, quienes -con ajustes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación- podrían eventualmente hacerse cargo de ese tipo de controversias, con la ventaja de garantizar una debida defensa de los derechos laborales ante instancias especializadas contra las cuales pudiera revisarse la decisión en el juicio de amparo. Hoy día las personas trabajadoras del INE son servidoras públicas cuyos derechos solo se juzgan en una sola y única instancia, lo cual incluso no es acorde con el derecho a una doble instancia, establecido en instrumentos internacionales.

- c) **Suplencia de la deficiencia de la queja.** En la actual ley se ordena suplir la argumentación deficiente en todos los medios de impugnación, con excepción del recurso de reconsideración y del juicio de revisión constitucional electoral, porque se consideran recursos extraordinarios y excepcionales. Sin embargo, en la propuesta los partidos pretenden que a través de esa figura procesal, creada para proteger segmentos de la población desfavorecidos históricamente (como campesinos, trabajadores, menores de edad, etc.), el Tribunal supla sus deficiencias en la pretensión jurídica de los propios partidos, que sobra decir están muy lejos de ser un segmento desfavorecido. De aprobarse la propuesta, los órganos jurisdiccionales estarían obligados a construir por los partidos, los argumentos de defensa de sus derechos, con las implicaciones y peligros que ello conlleva en el plano de la oficiosidad judicial o desigualdad entre las partes involucradas, sin desconocer que las elecciones son un tema de interés público.
- d) **Sección Resultora de la Sala Superior del TEPJF.** En la propuesta original se establecía la desaparición de la Sala Especializada y la creación de dicha sección para resolver en una primera instancia los procedimientos especiales sancionadores electorales, los cuales podrían ser revisados por la Sala Superior a través de un juicio electoral. No está claro si esa parte logrará todos los acuerdos, pues ha habido titubeos en si se mantiene o no la Sala Especializada. Sin embargo, de mantenerse en sus términos, en el actual procedimiento subsistiría un vicio que ha sido ampliamente criticado, consistente en señalar la ineficacia de que sea un órgano el que revise las medidas cautelares que se dicten en un determinado PES y otro sea el que emita resolución de fondo sobre el mismo tema, cuando lo idóneo sería que la Sala Especializada concentrara ambas decisiones en una primera instancia y la Sala Superior las revisara en forma definitiva.
- e) **Límites a la facultad para imponer sanciones con consecuencias electorales.** En la reforma se pone mucho énfasis en que las sanciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral son aplicables bajo el principio de estricto derecho, de manera tal que las autoridades electorales,

administrativas y jurisdiccionales no pueden condicionar el ejercicio de los derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía al solicitar requisitos adicionales a los que expresamente determinan la Constitución y la ley. En otra parte se señala que no se podrán suspender derechos o prerrogativas más que en los supuestos previstos en la CPEUM.

Esta norma recoge una de las mayores inconformidades del grupo político mayoritario en ambas Cámaras, ocurrido durante las elecciones de las gubernaturas de Guerrero y Michoacán, al haber perdido sus candidaturas por violaciones a la ley electoral y ahora pretende reforzar la prohibición para imponer sanciones electorales -como la inelegibilidad de una candidatura- por la comisión de irregularidades en materia de propaganda gubernamental o electoral, fiscalización, entre otros supuestos. Aspecto que puede estar en contra de las normas contenidas en los artículos 41 y 134 constitucional.

- f) **Límite a las facultades de las autoridades frente a los actos de los partidos.** La iniciativa propone fortalecer el régimen de partidos políticos con énfasis en la naturaleza jurídica de éstos, y refuerza el deber de respetar los principios de autodeterminación y autoorganización que rigen su vida interna, como garantía del derecho de las personas militantes y afiliadas a participar de manera libre en la toma de decisiones, lo cual es la renovación de la resistencia de los partidos políticos a que el tribunal se “entrometa” en asuntos de su vida interna; aspecto que se considera atenta contra el principio de progresividad de los derechos político electorales de la ciudadanía, lo cual es inconstitucional e inconvencional.
- g) **Remuneraciones de la magistratura.** La propuesta de reforma a la Ley Orgánica prevé que las personas Magistradas electorales reciban una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, pero contrariamente a lo previsto en la Constitución establece que no podrán justificar la excepción de especialización o de trabajo técnico calificado para rebasar el límite establecido en la fracción II del párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución -ganar más que el Presidente de la República-. En otras palabras, en esta propuesta, la mayoría legislativa insiste en otra

fórmula -también inconstitucional- para vulnerar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales, relacionada con no disminuir las remuneraciones de la magistratura electoral durante el encargo, lo cual es una garantía explícitamente prevista en la Constitución.

- h) **Límites a la actuación solo hasta que acabe el proceso electoral.** Muchos de los asuntos paradigmáticos del TEPJF en los últimos años han sido aquellos que vinculan el derecho político-electoral de ser votado con el ejercicio del cargo. Tal situación ha generado inconformidad partidista y política. De ahí que la propuesta de reforma establezca que conforme al principio de definitividad, el Tribunal puede conocer de las violaciones a los derechos de votar y ser votado, hasta la fecha fijada constitucional o legalmente para la instalación de los órganos o la toma de posesión de las personas funcionarias electas. Con eso se pretende acotar los alcances de la materia electoral, y de paso, restringir la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía electa, obvio en contra de la Constitución.

Cabe señalar, de prosperar las iniciativas de reforma a Ley Orgánica y expedición de una nueva ley procesal estas tendrán impactos en el gasto del Tribunal, quien tendrá que desarrollar sus modelos de gestión y organización interna para atender el rediseño de las responsabilidades, que si bien en esencia son las mismas, llevarán un tiempo en estabilizarse y normalizarse, particularmente el juicio en línea.