

VIII. LAS INCONSTITUCIONALIDADES DE LA REFORMA

XXIII. LA REFORMA ELECTORAL DE 2023: EL ALUD DE INCONSTITUCIONALIDADES

Javier MARTÍN REYES¹

María MARVÁN LABORDE²

I. INTRODUCCIÓN

La reforma electoral de 2023 pretende transformar de manera radical nuestro sistema electoral. Busca desaparecer prácticamente toda la estructura distrital del Instituto Nacional Electoral (INE), eliminar una parte del servicio profesional electoral, minar la división entre órganos ejecutivos y de dirección, alterar los procedimientos que garantizan la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla, abrir la puerta a la difusión de propaganda gubernamental prohibida, reducir las sanciones en la materia, erosionar la capacidad de las autoridades para prevenir y castigar ilícitos, así como una larga lista de etcéteras.

Estamos frente a una de las reformas electorales más importantes en la historia constitucional de México. Sin embargo, a diferencia de la mecánica de los cambios que hicieron posible la transición a la democracia³, ésta es una reforma profundamente regresiva. No exageramos cuando decimos que, de aplicarse, estaríamos frente a un retroceso de proporciones históricas y que pondría en riesgo la celebración de elecciones libres y auténticas. Los problemas prácticos que genera la reforma no son pocos. Buena parte de los trabajos incluidos en esta obra se enfocan, precisamente, en analizar los riesgos del llamado “Plan B” del presidente López Obrador.

Además, no es un dato menor que, a diferencia de otras transformaciones del sistema electoral, la reforma electoral de 2023 se hizo sin moverle una sola coma

¹ Javier Martín Reyes es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>.

² María Marván Laborde es investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9706-8017>.

³ Véase, por citar un trabajo ya clásico, el libro de Becerra, Ricardo, Salazar Ugarte, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 4ª ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

a la Constitución. La razón y el patrón son por demás conocidos: cuando a la coalición legislativa dominante no le alcanzan los votos para aprobar reformas constitucionales, opta por la vía de las reformas legislativas que entran en tensión con normas jerárquicamente superiores —algunas de las cuales, paradójicamente, fueron incorporadas o reformadas durante este sexenio—. Sucedió con las reformas en materia de Guardia Nacional, en la de extinción de dominio, en la de prisión preventiva oficiosa, en la de consulta popular y en la revocación de mandato.⁴

En este capítulo pretendemos abordar, precisamente, esta dimensión de la cuestión: algunos de los muchos —demasiados en realidad— problemas de constitucionalidad que presenta la reforma legal aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión.⁵ Quizá sea una obviedad, pero vale la pena enfatizarlo: ni el tiempo ni el espacio de esta publicación es suficiente para analizar, a detalle y a profundidad, todas y cada una de las razones por las que tanto el proceso como un enorme número de normas de rango legal de la reforma electoral de 2023 contradicen directamente o se encuentran en colisión con las reglas y principios que establece la Constitución.⁶

⁴ Véanse, por mencionar algunos ejemplos, los siguientes trabajos: López Ayllón, Sergio; López Noriega, Saúl; y Martín Reyes, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*, México, Grano de Sal e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2020. pp. 73-91; Salazar Ugarte, Pedro, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2021; así como Martín Reyes, Javier, “La temerosa Corte”, *Nexos*, núm. 542, febrero de 2023, pp. 44-47.

⁵ Al momento de terminar este texto, la reforma electoral de 2023 aún estaba pendiente de aprobación definitiva en el Senado. Sin embargo, por las razones que expresamos en el estudio introductorio, consideramos que su aprobación es inminente.

⁶ Véanse, por mencionar algunos temas que no tocamos o que desarrollamos con una perspectiva diferente aquí, los siguientes capítulos que forman parte de la presente obra: Marván Laborde, María, “Plan B: violaciones flagrantes a la autonomía constitucional” (quien aborda diversos aspectos que violan la autonomía constitucional del INE); Salmorán Villar, Guadalupe, “Los cambios a la Secretaría Ejecutiva del INE” (quien aborda el tema de la remoción del Secretario Ejecutivo); Zavala A., Marco A., “Un transitorio ominoso” (quien también analiza el artículo transitorio que destituye al titular de la Secretaría Ejecutiva); Hernández, María del Pilar, “El Servicio Profesional Electoral Nacional: el último aliento de la legalidad democrática” (quien analiza los problemas derivados de la desaparición de la Junta General Ejecutiva y los cambios a la estructura local y distrital del INE); Miranda Jaimes, René y Munayer, Farah, “Plan B: el embate al padrón electoral y lista de votantes” (quienes alegan que la reforma debilita las condiciones que hacen posible que las elecciones puedan calificarse como libres y auténticas); Ramírez Höhne, Paula “¿Adiós a las elecciones auténticas?” (quien analiza los problemas de constitucionalidad derivados de los cambios a la estructura de los órganos centrales y desconcentrados del INE y los OPLE; las modificaciones a las facultades de los árbitros electorales para regular, interpretar y sancionar a diferentes actores; los cambios en materia de voto electrónico

Lo que ofrecemos a continuación es un esbozo de las razones por las que es justo decir que el Plan B del presidente López Obrador es un verdadero alud de inconstitucionalidades. Y, a pesar de ello, este boceto nos permite ver que no son pocas las razones que aquí exponemos para mostrar la incompatibilidad de la reforma electoral de 2023 con los mandatos de la ley suprema.

II. ¿POR QUÉ EL “PLAN B” ES INCONSTITUCIONAL?

TRECE RAZONES (PARA COMENZAR)

1. La eliminación de los órganos distritales permanentes con cinco integrantes y su sustitución por oficinas auxiliares con un solo integrante que pueden ser temporales vulnera el mandato de profesionalización, el deber de contar con el personal calificado necesario, así como los principios rectores de la función electoral

Uno de los cambios legislativos más significativos de la reforma electoral consiste en la eliminación de las 300 juntas distritales electorales de carácter permanente y su sustitución por juntas auxiliares que pueden ser temporales. Antes de la reforma, la LGIPE establecía que el INE ejercería sus funciones a través de una estructura permanente conformada por 32 juntas locales ejecutivas distribuidas en la capital de cada una de las entidades federativas y 300 juntas distritales ejecutivas, correspondientes a sendos distritos electorales uninominales.⁷ En el caso de estas últimas, la misma ley señalaba que serían “integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral Nacional”,⁸ que tendrían el carácter

y desde el extranjero; las modificaciones en materia de acciones afirmativas; así como el nuevo régimen laboral y el despido de los servidores públicos); Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier, “De la laguna a la arbitrariedad: la elección y remoción de la presidencia del Tribunal Electoral” (quienes alegan que el procedimiento de remoción de la presidencia del Tribunal Electoral genera una tensión con los principios de legalidad y el debido proceso); Maitret, Armando, “La ley de medios de impugnación en el Plan B de reforma electoral” (quien analiza los problemas derivados de limitar las facultades de las autoridades respecto a los actos partidistas, así como la regulación de las remuneraciones de la magistratura); Hernández Macías, Juan Luis, “La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023” (quien analiza la inconstitucionalidad del proceso legislativo); y Puente, Khemvirg, “El proceso legislativo para la aprobación del ‘Plan B’” (quien concluye que las violaciones al proceso legislativo “constituyen una violación al proceso democrático e impactan la legitimidad que deben tener las reglas electorales”).

⁷ Artículo 32 de la LGIPE anterior a la reforma.

⁸ Artículo 72, numeral 4, de la LGIPE anterior a la reforma.

de “órganos permanentes”⁹ y que se conformarán por i) un vocal ejecutivo, ii) un vocal de Organización Electoral, iii) un vocal del Registro Federal de Electores, iv) un vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y v) un vocal secretario.¹⁰

La reforma, como adelantamos, desmantela la mayor parte de la estructura profesional y permanente a nivel distrital. Así, la nueva LGIPE señala que se mantienen los 32 órganos locales, pero elimina las juntas distritales ejecutivas. En su lugar, las sustituye por “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”.¹¹ Más importante aún, la LGIPE reformada señala que las tareas que anteriormente eran realizadas por los cinco vocales en el ámbito distrital ahora serán realizadas por un único funcionario, denominado “vocal operativo”,¹² que realizará una enorme cantidad de funciones.

Aquí es importante enfatizar el “hasta”, pues en realidad la nueva LGIPE reduce dramáticamente el número de órganos auxiliares. En este sentido, la ley señala que sólo habrá una oficina auxiliar: i) en municipios o demarcaciones territoriales que tengan dos o más distritos electorales y ii) en las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito.¹³ Eso implica, por ejemplo, que en la Zona Metropolitana del Valle de México, que abarca 52 distritos electorales, las 52 juntas distritales existentes podrían ser sustituidas por una sola junta auxiliar, que podría ser permanente o temporal, con un solo vocal operativo y que tendría que garantizar el derecho al voto a más de 16 millones de personas electoras.¹⁴

¿Qué tendrán que hacer estas oficinas auxiliares, que contarán con un solo vocal operativo? La reforma de 2023 contempla un enorme cúmulo de funciones ejecutivas para estas oficinas auxiliares que, como se ha dicho, podrán ser

⁹ Artículo 72, numeral 1, de la LGIPE anterior a la reforma.

¹⁰ Artículo 72, numeral 1, de la LGIPE anterior a la reforma.

¹¹ Artículos 33, numeral 1, y 61, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada. Véase, asimismo, la nueva redacción del artículo 71, numeral 1, inciso b) de la LGIPE.

¹² Artículo 71, numeral 1, de la LGIPE reformada.

¹³ Artículo 61, numeral 4, incisos a) y b) de la LGIPE reformada.

¹⁴ El dato del número de distritos y electores que abarca la Zona Metropolitana del Valle de México provienen de: Murayama, Ciro, “Plan B: ¿buscan anular las elecciones de 2024?”, *Reforma*, 1 de febrero de 2023.

temporales. Por ejemplo, entre sus funciones se encuentran las tareas permanentes de educación cívica y capacitación electoral dirigidas a la ciudadanía¹⁵ y la integración de las mesas directivas de casilla.¹⁶ Más aún, de acuerdo con las reformas legales, al vocal operativo le corresponderá, entre otras cuestiones, i) preparar las actividades previas al inicio del proceso electoral en el ámbito distrital, municipal o conurbado que tenga el órgano auxiliar,¹⁷ ii) apoyar en las tareas de fiscalización,¹⁸ iii) colaborar en el monitoreo de radio y televisión,¹⁹ iv) coadyuvar en la operación y supervisión de los módulos de atención ciudadana en los que se tramita la credencial para votar,²⁰ v) cumplir los programas relacionados con el Registro Federal de Electores,²¹ vi) prever lo necesario para la publicación de las listas de integración de las mesas directivas de casilla y su ubicación,²² vii) ejecutar los programas relativos a la capacitación electoral, la educación cívica, la paridad de género y la cultura de respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral,²³ viii) apoyar en el ejercicio de sus atribuciones a los órganos locales,²⁴ ix) presidir el consejo distrital que le corresponda,²⁵ x) coordinar al personal administrativo a su cargo,²⁶ así como x) “acordar con los órganos locales los asuntos de su competencia”²⁷ —lo que sea que esto signifique con exactitud—.

Estas modificaciones vulneran reglas y principios establecidos en el artículo 41 constitucional. Dicho artículo señala, entre otras cuestiones, que i) el INE será “profesional en su desempeño”, ii) los órganos ejecutivos y técnicos “dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones” y iii) los principios

¹⁵ Artículo 82, numeral 3, de la LGIPE reformada.

¹⁶ Artículo 82, numeral 4, de la LGIPE reformada.

¹⁷ Artículo 74, numeral 1, inciso f), de la LGIPE reformada.

¹⁸ Artículo 74, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada.

¹⁹ Artículo 74, numeral 1, inciso c), de la LGIPE reformada.

²⁰ Artículo 74, numeral 1, inciso d), de la LGIPE reformada.

²¹ Artículo 74, numeral 2, inciso d), de la LGIPE reformada.

²² Artículo 74, numeral 1, inciso h), de la LGIPE reformada.

²³ Artículo 74, numeral 2, inciso g), de la LGIPE reformada.

²⁴ Artículo 74, numeral 1, inciso a), de la LGIPE reformada.

²⁵ Artículo 74, numeral 2, inciso a), de la LGIPE reformada.

²⁶ Artículo 74, numeral 2, inciso a), de la LGIPE reformada.

²⁷ Artículo 74, numeral 1, inciso e), de la LGIPE reformada.

rectores de la función electoral serán la “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad”.²⁸

En ese sentido, resulta claro que la destrucción de la estructura ejecutiva a nivel distrital y su desprofesionalización vulneran estos mandatos constitucionales. Por una parte, la reforma legal pretende destituir a la inmensa mayoría de los integrantes la estructura distrital profesionalizada, de tal forma que las funciones ejecutivas realizadas por los cinco vocales ejecutivos distritales que pertenecían al servicio profesional electoral ahora sean ejecutadas, en el mejor de los casos, por un solo vocal operativo. Para seguir con el mismo ejemplo: en la Zona Metropolitana del Valle de México, las tareas que antes eran realizadas por 260 funcionarios profesionales ahora podrían ser operadas por un solo funcionario que deberá garantizar los derechos de participación de 16 millones de personas electoras.

¿Qué implica lo anterior? Que la reforma electoral de 2023 vulnera directamente el mandato constitucional que señala que los órganos con funciones ejecutivas deben contar con el personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones, así como el principio constitucional de profesionalización. Ante la insuficiencia de recursos humanos profesionalizados, derivada de la destrucción de la estructura territorial, podrían suceder dos cosas: que el INE no cuente con el personal calificado necesario para realizar muchas funciones ejecutivas de la mayor trascendencia, o bien, que ante la insuficiencia de personal se contrate personal adicional que no necesariamente forme parte del servicio profesional.²⁹ En cualquiera de los dos escenarios la vulneración a la Constitución es clara, ya sea porque se incumple con el mandato constitucional de contar con el personal calificado necesario para la realización de funciones ejecutivas, o bien, porque la posible contratación de personal ajeno al servicio profesional contradice la regla constitucional que establece que el INE debe ser profesional en su desempeño.

²⁸ Artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, de la Constitución.

²⁹ El artículo 76, numeral 2, de la LGIPE reformada explícitamente señala que el personal temporal *podrá* —pero no necesariamente *deberá*— provenir del servicio profesional: “Las funciones de Organización y Capacitación serán supervisadas por la o el Vocal Operativo con apoyo del personal del la Oficina Auxiliar y el que se determine para el proceso electoral. El personal nombrado en forma temporal *podrá* provenir del sistema del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto”.

Asimismo, estas modificaciones también vulneran otro tipo de disposiciones constitucionales. En particular, los principios rectores de certeza, independencia, imparcialidad y objetividad podrían verse comprometidos si las funciones ejecutivas que antes eran realizadas por integrantes del servicio profesional ahora son realizadas por funcionarios cuyos procesos de selección, ingreso, capacitación, promoción, evaluación, adscripción, rotación, permanencia y disciplina no necesariamente garanticen que actúen con apego al marco constitucional y legal, a partir de reglas claras previamente establecidas que permitan evitar situaciones conflictivas, y evitando irregularidades o conductas que puedan favorecer a ciertos actores.

II. La creación de una Comisión de Administración con funciones ejecutivas y conformada con cinco integrantes del máximo órgano de dirección rompe con el mandato constitucional que exige distinguir los órganos ejecutivos de los órganos de dirección

La reforma electoral de 2023 también plantea cambios radicales en la estructura centralizada del INE. Uno de los cambios de mayor trascendencia en este rubro es la creación de una Comisión de Administración. De acuerdo con la nueva redacción de la LGIPE, esta comisión se renovará cada tres años y estará conformada por cinco consejerías electorales, quienes tendrán tanto voz como voto, así como por las personas titulares de las direcciones ejecutivas³⁰, quienes sólo tendrán voz pero no voto.³¹ Asimismo, la ley reformada señala que la presidencia se renovará cada año y que será ocupada por la persona consejera que determine el Consejo General.³²

La ley contempla, además, que la Comisión de Administración tendrá una enorme cantidad de facultades de la mayor trascendencia. A este órgano le corresponderá, entre otras cosas: i) proponer el anteproyecto de presupuesto del

³⁰ Artículo 42, numeral 6, de la LGIPE reformada.

³¹ Asimismo, el nuevo artículo 47, numeral 2, de la LGIPE establece que “[l]a persona titular del Órgano Interno de Control debe participar en la Comisión de Administración, solo con derecho a voz”.

³² Artículo 42, numeral 6, de la LGIPE reformada.

INE,³³ ii) proponer las políticas y los programas generales del INE,³⁴ iii) establecer los procedimientos administrativos,³⁵ iv) aprobar la evaluación al desempeño del servicio profesional,³⁶ v) someter al Consejo General el proyecto del Estatuto del servicio profesional,³⁷ vi) proveer de sus rangos o niveles a los cargos inmediatamente inferiores a las Direcciones Ejecutivas,³⁸ vii) conocer de las propuestas para celebrar convenios para la impartición de cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes e integrantes del servicio profesional,³⁹ viii) proponer el establecimiento de oficinas municipales,⁴⁰ ix) aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del INE,⁴¹ x) proponer la instalación de las oficinas auxiliares atendiendo al criterio municipal o de zona conurbada,⁴² xi) aprobar la estructura mínima indispensable de las oficinas municipales,⁴³ así como, xii) “[l]as demás que le encomienden esta Ley [la LGIPE], el Consejo General o su presidente”.

La creación de esta Comisión de Administración tiene, además dos contrapartes. Por un lado, la reforma de 2023 elimina la Junta General Ejecutiva (JGE), cuyas funciones son absorbidas en buena medida por la Comisión de Administración y el Consejo General. Por la otra, la reforma también plantea una drástica limitación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva, que hasta ahora coordina a la JGE, conduce la administración y supervisa el adecuado desarrollo de las órganos ejecutivos y técnicos del INE⁴⁴. Hoy pasa a ser un mero órgano que “auxiliará al Consejo General” en dichas funciones.⁴⁵

Este nuevo esquema rompe con la distinción que la Constitución establece entre órganos de dirección y órganos ejecutivos. Dicha distinción queda claramente

³³ Artículo 44, numeral 1, inciso z), de la LGIPE reformada.

³⁴ Artículos 44, numeral 1, inciso bb), y 48, numeral 1, inciso a), de la LGIPE reformada.

³⁵ Artículo 48, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada.

³⁶ Artículo 48, numeral 1, inciso e), de la LGIPE reformada.

³⁷ Artículo 125 Bis, numeral 5, de la LGIPE reformada.

³⁸ Artículo 125 Ter, numeral 8, inciso a), de la LGIPE reformada.

³⁹ Artículo 125 Quater, numeral 3, de la LGIPE reformada.

⁴⁰ Artículo 48, numeral 1, inciso g), de la LGIPE reformada.

⁴¹ Artículo 48, numeral 1, inciso o), de la LGIPE reformada.

⁴² Artículo 72, numeral 5, de la LGIPE reformada.

⁴³ Artículo 80 Quinquies, numeral 1, de la LGIPE reformada.

⁴⁴ Artículo 59, numeral 1, de la LGIPE antes de la reforma.

⁴⁵ Artículo 59, numeral 1, de la LGIPE reformada.

establecida en el artículo 41 constitucional, en el cual se establece que el INE tendrá órganos de distinta naturaleza. En particular, la Constitución establece un mandato claro, consistente en que el “Instituto Nacional Electoral [...] contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.⁴⁶ Asimismo, la naturaleza directiva del Consejo General es evidente en tanto el propio artículo 41 de la Constitución establece que el “Consejo General será su órgano superior de dirección”.

¿Por qué la Constitución establece una distinción entre diferentes tipos de órganos? Por una parte, hay una dimensión relacionada con la división de funciones y especialización al interior del INE. La distinción busca, entre otras cosas, que diferentes órganos puedan cumplir de mejor forma funciones de distinta naturaleza. La Constitución mandata, en otras palabras, una particular forma de organización basada en la división funcional del trabajo entre distintos tipos de órganos.

Pero hay, por otra parte, también una lógica de contrapesos internos. La separación entre órganos de distinta naturaleza es también una forma de evitar la concentración de poder al interior del INE. Se trata, para decirlo pronto, de la manifestación de uno de los más longevos principios del constitucionalismo, esto es, la idea de que todo poder público debe ser limitado y que una manera de limitar al poder público consiste en establecer arreglos institucionales que eviten la concentración del poder. En lo particular, la estructura del INE y los múltiples controles sobre quienes pueden tomar decisiones responde a la desconfianza estructural de los partidos políticos hacia las autoridades electorales y su traducción en garantías institucionales. Romper el sistema de controles y equilibrios al interior del INE puede ser no sólo un factor de concentración del poder, sino también de deslegitimación de la autoridad electoral que podría redundar en un severo cuestionamiento de los resultados electorales.

El problema, como puede verse, es que la reforma legal pretende confundir y mezclar lo que la Constitución distingue y separa con claridad. Es constitucionalmente inadmisibles que buena parte de las funciones ejecutivas que anteriormente realizaba la Junta General Ejecutiva sean ahora realizadas por una

⁴⁶ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, de la Constitución.

Comisión de Administración integrada por personas que pertenecen a un órgano de naturaleza directiva. Asimismo, existe un agravante derivado del hecho de que esta nueva comisión tiene periodos de duración muy cortos y la presidencia se rotará cada año. Esto no diluiría las responsabilidades legales en un órgano que decidirá a partir de mayorías cambiantes de votos, lo cual podría ampliar los espacios para la irresponsabilidad, la impunidad y, en casos extremos, para la corrupción.

En suma, podemos decir que la reforma electoral de 2023 establece un esquema que concentra el poder, que rompe con la distinción entre órganos directivos y que diluye las responsabilidades. Es, para decirlo pronto, una reforma abiertamente inconstitucional.

III. La eliminación de los órganos técnicos del INE contemplados en la ley vulnera el mandato constitucional de que el INE deberá contar con órganos de carácter técnico

Como se ha dicho, la Constitución es enfática al señalar que el INE debe contar necesariamente con órganos de carácter técnico. Así se establece, con toda claridad, en el artículo 41: el “Instituto Nacional Electoral [...] contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.⁴⁷ En ese sentido, la reforma de 2023 viola flagrantemente ese mandato, pues elimina todos los órganos técnicos contemplados en la ley y transfiere buena parte de sus facultades a órganos directivos.

Específicamente, la reforma elimina i) la Unidad Técnica de Fiscalización, que antes de la reforma de 2023 era el órgano encargado de revisar los informes sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, así como de investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;⁴⁸ ii) la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, que tenía la competencia para tramitar procedimientos sancionadores y de otro tipo;⁴⁹ así como iii) la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, encargada de buena parte de la coordinación entre el INE y los institutos electorales

⁴⁷ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, de la Constitución.

⁴⁸ Véase el artículo 196 de la LGIPE antes de la reforma.

⁴⁹ Véase el artículo 51, numeral 2, de la LGIPE antes de la reforma.

locales.⁵⁰ De acuerdo con la reforma, las funciones que antes realizaban estos órganos técnicos ahora serán realizadas por órganos de carácter ejecutivo,⁵¹ tales como la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral⁵² o la Dirección Ejecutiva de Fiscalización.⁵³

Es una obviedad, pero conviene enfatizar: si la Constitución obliga que existan órganos de carácter técnico, entonces la ley secundaria no puede eliminar todos los órganos que tengan ese carácter. Asimismo, conviene recordar que no es un capricho que la Constitución exija la existencia de este tipo de órganos. La Unidad Técnica de Fiscalización, por ejemplo, fue creada para que la autoridad electoral contase con todos los instrumentos necesarios para que por la vía del control del origen y cantidad del dinero gastado por los partidos políticos, en tiempos ordinarios y en campañas electorales, no afectase el principio de equidad en el ámbito electoral. Lo que permiten los órganos técnicos, en suma, es la realización de tareas altamente complejas y especializadas, de tal forma que otros órganos del INE cuenten con los insumos técnicos necesarios para cumplir con sus funciones.

IV. La destitución de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva a través de un artículo transitorio de una ley secundaria vulnera la autonomía del INE y viola la prohibición constitucional de leyes privativas

Un caso especial es el régimen transitorio que ordena la inmediata destitución de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. De conformidad con el primer párrafo del artículo décimo séptimo transitorio, dada “la modificación de las facultades de la Secretaría Ejecutiva con la entrada en vigor del presente Decreto, la persona titular de dicho cargo cesará en sus funciones a partir de su publicación”. Asimismo, ese artículo transitorio señala que, después del cese del Secretario Ejecutivo, el Consejo General deberá nombrar a un encargado de despacho y luego esperar hasta una fecha establecida para hacer la designación definitiva. En ese sentido, el segundo párrafo de dicho transitorio establece que de “inmediato, el Consejo General

⁵⁰ Véase el artículo 60 de la LGIPE antes de la reforma.

⁵¹ Compárese, entre otros, los artículos 52, numeral 1, 53, de la LGIPE antes y después de la reforma.

⁵² Véase el artículo 60 Bis de la LGIPE reformada.

⁵³ Véase, en particular, los artículos 190 a 200 de la LGIPE reformada.

nombrará de entre los directores ejecutivos, a un encargado de despacho”, para luego agregar que será hasta “la sesión ordinaria del mes de mayo de 2023” cuando el Consejo “designará a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva para el periodo 2023-2029”.

Estas normas son inconstitucionales al menos por dos razones. En primer lugar, constituyen una indebida violación a la autonomía de un órgano con autonomía constitucional, como lo es el INE. Constitucionalmente, el Consejo General es el órgano encargado de nombrar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Así lo establece claramente el artículo 41: el “Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente”.

La finalidad de dicha norma es clara: garantizar la autonomía del INE mediante un arreglo institucional según el cual es el propio INE, a través de la generación de un amplio consenso en su órgano superior de dirección, el encargado de nombrar a la persona titular del órgano ejecutivo más importante del INE. Por eso, no sorprende que la ley secundaria replique el mismo procedimiento para su remoción. De acuerdo con el artículo 36 de la LGIPE, el “Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente”.⁵⁴

En ese sentido, el artículo décimo séptimo transitorio vulnera la autonomía del INE en la medida en que permite que sea el Poder Legislativo, a través de un artículo transitorio de una ley secundaria, el que tome una determinación que corresponde a un órgano con autonomía constitucional. Dicho de otro modo: la remoción de la persona titular de cargo ejecutivo más importante de la autoridad electoral constituye una indebida interferencia del Congreso de la Unión en la autonomía del INE.

En segundo lugar, las normas contenidas en ese artículo transitorio constituyen leyes privativas y, en consecuencia, contravienen lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, que establece literalmente que “[n]adie puede ser

⁵⁴ Véase el artículo 36, numeral 8, de la LGIPE vigente. Dicho numeral no fue modificado por la reforma electoral del 2023.

juizado por leyes privativas”.⁵⁵ Al interpretar este artículo, la SCJN ha sostenido, de manera constante y reiterada, que son inconstitucionales aquellas leyes que no cumplen con las características generalidad, abstracción y permanencia. En un importante número de tesis jurisprudenciales⁵⁶, nuestro tribunal constitucional ha establecido que deben considerarse como leyes privativas aquellas disposiciones que i) se refieren a situaciones que se agotan en un número predeterminado y previamente definido de casos y ii) pierden su vigencia una vez que se aplican a un caso previsto y determinado de antemano.

En el presente asunto, resulta evidente que el artículo transitorio que destituye a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del INE es una norma que

⁵⁵ Retomamos en este apartado lo que Javier Martín Reyes desarrolló, en su momento, para la demanda de acción de inconstitucionalidad que un partido político presentó en 2016 en contra de la ampliación de mandato de cuatro de los siete integrantes de la Sala Superior del TEPJF, esto es, lo que se conoció como la “Ley de Cuates”.

⁵⁶ Véanse, sólo por mencionar algunos criterios, las tesis identificadas con las claves 1a. CCLXXX/2015 (“INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY RELATIVA NO CONSTITUYE UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER PRIVATIVO Y, POR ENDE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2015, tomo I, pág. 308); 1a./J. 117/2012 (“MIGRACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO CONSTITUYE UNA LEY PRIVATIVA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, pág. 582); 1a. CIX/2011 (“LEYES PRIVATIVAS. LOS ARTÍCULOS 33 H Y 33 L, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, 20., FRACCIÓN I, 40., FRACCIÓN II, INCISO A) Y 10 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 10., 30. Y 16 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TODOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, VIGENTES A PARTIR DEL 6 DE JUNIO DE 2009, NO TIENEN ESE CARÁCTER” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, julio de 2011, pág. 303); 1a. XXVII/2009 (“PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL CÓDIGO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 2007, NO ES UNA NORMA PRIVATIVA”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, febrero de 2009, pág. 428); P. XII/2008 (“CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS RELATIVA, NO ES UNA LEY PRIVATIVA (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 13 DE ENERO DE 2005)”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, pág. 707); P./J. 59/2007 (“TELECOMUNICACIONES. EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE ABRIL DE 2006, VIOLA LOS ARTÍCULOS 10., 50., 13 Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 1097); 2a. CXXVIII/2005 (“DERECHOS DE AUTOR. EL ARTÍCULO 83 BIS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXII, diciembre de 2005, pág. 398).

va encaminada a afectar la situación jurídica de un número determinado y previamente definido de casos. De hecho, se trata de una norma que afecta la situación jurídica exclusivamente de una sola persona: Edmundo Jacobo Molina, actual Secretario Ejecutivo. Ahora bien, el hecho de que estamos frente a una norma privativa también se corrobora por el hecho de que dicho artículo transitorio perderá su vigencia una vez que se aplique al único caso previsto y determinado de antemano: el de Edmundo Jacobo Molina. Se trata, para decirlo pronto, de una ley con nombre y apellido, lo cual está prohibido por el artículo 13 constitucional.

V. La ratificación por parte del Poder Legislativo de las y los actuales consejeros electorales del INE y del titular del Órgano Interno de Control vulnera la competencia que constitucionalmente le corresponde a otros órganos

Además, la reforma de 2023 es inconstitucional porque contempla una indebida interferencia del Congreso de la Unión en la “ratificación” de las y los actuales consejeros electorales y de la persona titular del Órgano Interno de Control (OIC). Veamos el porqué.

De acuerdo con la Constitución, la designación de consejeros electorales corresponde, en última instancia, al Pleno de la Cámara de Diputados por mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes presentes al momento de tomar la decisión. Pero, de manera previa a esta decisión, el Poder Reformador de la Constitución diseñó un proceso sumamente detallado en el artículo 41 constitucional.⁵⁷ Se trata, como puede verse, de un mecanismo por demás complejo, en el que interviene un Comité Técnico de Evaluación (CTE) conformado “por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución”.⁵⁸

El CTE deberá recibir la lista de los aspirantes a ocupar una consejería, seleccionar a los mejores y entregar al órgano de dirección política de la Cámara de

⁵⁷ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo quinto, incisos a) a e) de la Constitución.

⁵⁸ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo quinto, incisos a) a e) de la Constitución.

Diputados una quinteta con los nombres de cinco personas por cada vacante. Dicho órgano privilegiará el consenso entre las fuerzas políticas representadas en su seno. Si no pudieran llegar a un acuerdo para designar a las personas por mayoría de las dos terceras partes, se enviarán al Pleno cada una de las quintetas para que éste elija, mediante un proceso de insaculación, quién ocupará la vacante correspondiente. Si por cualquier razón no se pudiera hacer este procedimiento en el Pleno, deberá acudir a la SCJN para realizar la insaculación. La convocatoria deberá contener fechas perentorias para cada fase del proceso, de tal manera que no se queden consejerías sin cubrir como ya ha ocurrido en el pasado.

Como es evidente, en la Constitución está establecido un procedimiento que contempla una buena cantidad de garantías institucionales y, comparativamente, es uno de los mejores procesos porque asegura, al mismo tiempo, una evaluación de carácter técnico, la participación de las fuerzas políticas para generar acuerdos que permitan amplios consensos y, en caso de emergencia, ofrece salidas para evitar un *impasse* político que afecte al Consejo General.

Por su parte, la Constitución determina que la persona titular del OIC del INE será designada por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados. En particular, el artículo 41 constitucional señala que “el titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior”.⁵⁹

La reforma electoral de 2023 vulnera las normas constitucionales que regulan ambas designaciones. Específicamente, el artículo vigésimo primero transitorio establece que “[s]e ratifica a los actuales Consejeros Electorales del Consejo General y al titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral para seguir en funciones hasta en tanto concluyan su encargo para el periodo que fueron designados por la Cámara de Diputados”.

La vulneración es evidente: el Congreso de la Unión, por una simple mayoría, no tiene facultades de “ratificar” a integrantes que son designados mediante procedimientos complejos, que involucran a un número variado de entes —la

⁵⁹ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo octavo, de la Constitución.

CNDH, el INAI, la Junta de Coordinación Política, el Comité Técnico de Evaluación, la SCJN, las instituciones públicas de educación superior— y que además exigen en última instancia la concurrencia de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados. Se trata, para decirlo de manera directa, de una burda intromisión del Congreso de la Unión en la esfera competencial de otros órganos constitucionalmente reconocidos.

VI. La exclusión de la rama administrativa del Estatuto del Servicio Profesional y del Personal de la Rama Administrativa vulnera el mandato constitucional de que las relaciones de trabajo de los servidores del INE deben regirse tanto por la ley como por el Estatuto.

La reforma electoral de 2023 también vulnera un mandato expreso al excluir a la rama administrativa de las regulaciones establecidas en el Estatuto del Servicio Profesional y del Personal de la Rama Administrativa. La Constitución es clara cuando establece que las relaciones de trabajo de los servidores del INE deben regirse tanto por la ley electoral como por el Estatuto. Así lo determina expresamente el artículo 41 cuando señala que “[l]as disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público”.⁶⁰

Antes de la reforma de 2023, la ley cumplía cabalmente con ese mandato. Por eso, la legislación electoral establecía que el Estatuto regularía tanto a quienes formaran parte del Servicio Profesional Electoral Nacional como al personal adscrito a la rama administrativa del INE. En particular, la ley establecía que “el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá por el estatuto”.⁶¹

Sucede, sin embargo, que la reforma electoral de 2023 excluyó a la rama administrativa de la regulación del Estatuto. Específicamente, la reforma contempla que el Estatuto sólo regulará la organización del servicio profesional, pero que “[l]a rama administrativa del Instituto no formará parte del Servicio Profesional Electoral

⁶⁰ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado A, párrafo segundo.

⁶¹ Artículo 30, numeral 4, de la LGIPE reformada.

Nacional” y que “se regirá por las reglas que al efecto emita el Consejo General”.⁶² De esta forma los trabajadores de la rama administrativa son indebidamente excluidos de las protecciones que por mandato legal el Estatuto debe contemplar, y se da una enorme discrecionalidad al Consejo General para regular las normas relativas a los empleados administrativos.⁶³

VII. La imposición de una estructura restrictiva y temporal a los institutos electorales locales vulnera el principio de autonomía de las autoridades electorales y los principios rectores de la función electoral

Conviene apuntar, aunque sea brevemente, que la reforma contiene un conjunto de normas relacionadas con las elecciones y los institutos locales que también vulneran la Constitución. Se trata de aquellas disposiciones que pretenden fijar, mediante una ley secundaria, una estructura por demás restrictiva para los OPLE. La nueva LGIPE impone a los OPLE una estructura máxima que se limita a sólo dos áreas: i) Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica y ii) Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos.⁶⁴

Asimismo, a través de la reforma a la LGIPE se restringe notablemente la capacidad de los institutos electorales locales para contar con el personal —que ellos en ejercicio de su autonomía consideren necesario para desarrollar su funciones— al establecer la prohibición consistente en que “no contarán con estructura municipal o distrital permanente” y que sólo durante los procesos electorales “podrán instalar órganos municipales o distritales integrados por un máximo de tres personas consejeras” y, en casos excepcionales, hasta cinco consejerías.⁶⁵ Huelga decir, además, que solo la discrecionalidad determinará que es un caso excepcional.

Como puede verse, la reforma de 2023 apostó por un modelo no profesionalizado y con un control centralizado, al grado que se establece que los OPLE determinarán “la plantilla temporal que correspondan a sus consejos

⁶² Artículo 125 Bis, numeral 4, de la LGIPE reformada.

⁶³ Artículo 125 Quinquies, numeral 1, de la LGIPE reformada.

⁶⁴ Artículo 99, numeral 3, de la LGIPE reformada.

⁶⁵ Artículo 99, numeral 4, de la LGIPE reformada.

distritales o municipales, conforme a la norma que emita el Consejo General atendiendo a los principios de austeridad y disciplina presupuestal”.⁶⁶

Asimismo, el artículo vigésimo transitorio del decreto contempla que

[l]os Organismos Públicos Locales realizarán las adecuaciones a sus estructuras orgánicas para establecer la estructura ocupacional señalada en el artículo 99, párrafos 3 y 4 de la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contenida en el presente Decreto, antes de noventa días antes del inicio del proceso electoral local de 2023-2024.

Estas normas son contrarias a la Constitución. En ese sentido, debe recordarse, por una parte, que el artículo 40 constitucional determina que los estados son “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Por otra parte, la Constitución también establece que las constituciones y las leyes de las entidades federativas tienen la obligación de garantizar que “las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones [...] gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.⁶⁷ No podemos olvidar que la Constitución también impone el mandato consistente en que “[e]n el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad”.⁶⁸

Ahora bien, es indiscutible que el poder legislativo federal sí tiene la facultad de establecer cierto tipo de normas generales en materia electoral. Específicamente, el artículo 73 establece que el Congreso federal tendrá la competencia “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.⁶⁹ En este caso, la reforma electoral de 2023 no hizo una distribución de competencias entre autoridades federales y locales, sino que pretende imponer un diseño institucional específico a los OPLES, que no tiene

⁶⁶ Artículo 99, numeral 5, de la LGIPE reformada.

⁶⁷ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), de la Constitución.

⁶⁸ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución.

⁶⁹ Artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución.

respaldo en la Constitución y que vulnera la autonomía de las autoridades electorales así como la soberanía de las entidades federativas. No le corresponde al legislador federal determinar qué estructura orgánica deben tener las autoridades electorales locales, en tanto se trata de una cuestión inherente al régimen interior de los estados y es, además, una de las dimensiones de la autonomía de los OPLE.

Asimismo, que una ley secundaria pretenda prohibir que los OPLES cuenten con una estructura municipal o distrital permanente constituye una vulneración a los principios rectores de la función electoral. Al igual que sucede con los cambios introducidos a nivel federal, los principios rectores de certeza, independencia e imparcialidad y objetividad se verán afectados si las funciones que antes eran realizadas por funcionarios pertenecientes a órganos permanentes ahora son ejecutadas por trabajadores temporales, que no necesariamente contarán con las garantías que les permitan realizar una función que debe estar caracterizada por el rigor, la neutralidad y el profesionalismo. En el contexto mexicano, unas elecciones organizadas con una arquitectura institucional tan endeble no garantizarán la legitimidad mínima que demandan los procesos electorales en una democracia constitucional.

VIII. La prohibición para que las autoridades electorales emitan criterios, lineamientos o acuerdos es contraria al modelo de control de la constitucionalidad y a las potestades normativas de la autoridad administrativa

La reforma electoral de 2023 introdujo una restricción adicional para el INE y el TEPJF. De acuerdo con la redacción de la nueva disposición, la “Autoridad Administrativa Electoral y la Autoridad Jurisdiccional *en ningún caso* podrán emitir nuevos criterios, lineamientos o acuerdos que modifiquen las reglas del proceso electoral una vez que haya iniciado”.⁷⁰ Esta disposición es contraria a la Constitución en al menos dos sentidos.

Por una parte, es claro que todos los tribunales del país, incluidos los electorales, tienen la capacidad de ejercer un control de constitucionalidad. El artículo 99 constitucional expresamente establece la facultad: “las salas del Tribunal

⁷⁰ Artículo 224, numeral 4, de la LGIPE reformada. Énfasis añadido.

Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución” y que “[l]as resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio”.⁷¹

Por otra parte, la SCJN ha establecido con toda claridad que los tribunales estatales electorales están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores que sean contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Dicho de otro modo, nuestro tribunal constitucional ha establecido con toda claridad que los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas cuentan con un control difuso de constitucionalidad.⁷²

Si el TEPJF y los tribunales electorales locales están obligados a dejar de aplicar aquellas normas que sean contrarias a la Constitución, entonces es evidente que tienen la obligación de establecer criterios que tengan como consecuencia dejar sin efecto aquellas normas que rigen el proceso electoral. Esta posibilidad es parte del modelo de control de la constitucionalidad en México. De lo contrario, impedir que los tribunales electorales puedan fijar estos criterios —como establece la reforma de 2023— tendría la inaceptable consecuencia de que las autoridades electorales se verían necesariamente obligadas a aplicar normas contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales durante los procesos electorales. De ese tamaño es el despropósito de la restricción introducida por la reforma electoral de 2023.

Por otra parte, la prohibición para emitir criterios, lineamientos o acuerdos durante el proceso electoral vulneran las potestades de creación normativa que constitucionalmente corresponden al INE.⁷³ La Constitución establece que el INE puede regular directamente —y sin intervención legislativa— los lineamientos que

⁷¹ Artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución. Esto es a lo que la SCJN ha denominado el “control por determinación constitucional específica”. Véase, en particular, la resolución dictada por el Pleno de la SCJN al resolver el expediente varios 912/2010 el 14 de julio de 2011.

⁷² Véase, de nuevo, la resolución dictada por el Pleno de la SCJN al resolver el expediente varios 912/2010.

⁷³ Retomamos aquí lo desarrollado previamente en: Martín Reyes, Javier, “Cuando los regulados nombran a los reguladores: la captura de los árbitros electorales en México”, en Loaeza, Soledad; Payán, Tony, y Montes de Oca Arboleya, Rodrigo (eds.), *Partidos, procesos y prácticas. La tercera pluralidad política de la democracia mexicana*, México, El Colegio de México (en prensa). Véase, asimismo, el trabajo de Zavala Arredondo, Marco Antonio, “Las potestades normativas del INE y la jurisprudencia del TEPJF”, documento de trabajo núm. 68, División de Estudios Jurídicos, CIDE, México, 2020.

rigen los programas de resultados preliminares, las encuestas y sondeos de opinión, el desempeño electoral, los conteos rápidos, los documentos y producción de materiales electorales, así como la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE como de los OPLE.⁷⁴

La Constitución, como puede verse, en ningún momento establece alguna limitación temporal para el ejercicio de estas potestades de creación del INE. Por lo anterior, resulta constitucionalmente inadmisibles que una norma secundaria, de rango inferior, pretenda limitar una facultad más allá de los límites que establece la Constitución.

IX. Los cambios en el método para capacitar a las personas que integrarán las mesas directivas de casillas vulneran los principios de certeza y no discriminación

Otros de los cambios introducidos por la reforma electoral están relacionados con la forma en que se realizará la capacitación de las personas que integrarán las mesas directivas de casillas. Se reduce, por ejemplo, de 13% a 10% el porcentaje de personas ciudadanas de cada sección electoral para la convocatoria al curso de capacitación.⁷⁵ Más importante aún, la reforma establece que no todas esas personas serán necesariamente convocadas al curso de capacitación —como sucedía antes de la reforma—, sino que “se visitará y notificará a las personas que resulten insaculadas [...] hasta el *número óptimo necesario* para cubrir la casilla y su respectiva lista de reserva”.⁷⁶ De acuerdo con la nueva disposición legal, “[u]na vez que se alcance el número óptimo, no será necesario continuar visitando y notificando al resto de las personas que resultaron insaculadas”.⁷⁷

Esta nueva redacción es contraria al principio constitucional de certeza. No hay criterio alguno para determinar qué debe entenderse por “número óptimo”. Abre la puerta a que no se capacite lo suficiente, que se tengan que tomar personas de

⁷⁴ Artículo 41, párrafo tercero, fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 5, de la Constitución.

⁷⁵ Véase el artículo 254, párrafo 1, inciso b) de la LGIPE reformada.

⁷⁶ Véase el artículo 254, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE reformada.

⁷⁷ Véase el artículo 254, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE reformada.

la fila para cubrirlo. Tampoco dice ni qué orden debe seguirse para alcanzarlo. Hay un gran margen de discrecionalidad que permitirá a empleados temporales —ya se habrá destituido al personal de las juntas distritales ejecutivas— seleccionar arbitrariamente a quién se le capacita.

A este problema de constitucionalidad se le suma uno posterior. La reforma contempla que las oficinas auxiliares deberán seleccionar a las personas que resulten más aptas, pero establece un trato preferencial a las personas de “mayor edad”.⁷⁸ Se trata, por tanto, de un trato diferenciado basado en una categoría sospechosa que afecta el derecho fundamental a acceder, en condiciones de igualdad, a una función pública tan relevante como ser funcionario de casilla.

En ese sentido, se trata de una disposición que, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, goza de un “presunción de inconstitucionalidad”.⁷⁹ Asimismo, la Corte ha establecido que este tipo de tratos diferenciados deben pasar un test de escrutinio estricto, según el cual se debe demostrar que la medida i) persigue una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, ii) está estrechamente vinculada con la finalidad y iii) es la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad.⁸⁰

X. La supresión del derecho a presentar escritos de protesta es una medida regresiva que vulnera el principio de certeza y el derecho de acceso a la justicia

Una modificación adicional introducida por la reforma electoral de 2023 consiste en la supresión del derecho a presentar escritos de protesta. Anteriormente, la ley electoral contemplaba que los “representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos: [...] [p]resentar al término del escrutinio y

⁷⁸ Véase el artículo 254, párrafo 1, incisos e) y g) de la LGIPE reformada.

⁷⁹ Véase la jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro “CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ECTRICO”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 109, registro 2010595.

⁸⁰ Véase la jurisprudencia de la SCJN P./J. 10/2016 (10a.), de rubro “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 34, t. I, p. 8, septiembre de 2016, registro 2012589.

cómputo escritos de protesta”.⁸¹ Sin embargo, la reforma electoral derogó el inciso en el que estaba contemplado dicho derecho.

Los escritos de protesta son un documento en los que los representantes de partido tienen la oportunidad de asentar lo que desde su perspectiva son posibles irregularidades acontecidas durante el escrutinio y cómputo de los votos. No constituyen, por sí mismos, una prueba plena sobre dichas irregularidades, pero ciertamente pueden servir como indicios para acreditarlas. Así, la supresión del derecho de las representaciones partidistas y de candidaturas independientes es una medida regresiva porque afecta, sin una justificación robusta, el acceso a la justicia, toda vez que se elimina una herramienta útil para acudir a los tribunales y plantear pruebas y argumentos. Asimismo, se trata de una medida que vulnera el principio de certeza al dificultar que este tipo de irregularidades puedan ser conocidas y probadas.

XI. La prohibición para otorgar recursos adicionales para la implementación de la reforma electoral impide una adecuada promoción, respeto, protección y garantía de los derechos laborales y de participación de la ciudadanía, además de que constituye una indebida interferencia en el ámbito competencial de la Cámara de Diputados

Otro problema de constitucionalidad de la reforma electoral se deriva de la prohibición, establecida en el régimen transitorio, para que el INE reciba recursos adicionales para la implementación de la reforma electoral, incluso para ejercicios fiscales futuros. Específicamente, el artículo noveno transitorio señala que “[l]as erogaciones que se generan con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo al presupuesto aprobado del INE, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos, ni en los ejercicios fiscales subsecuentes”.⁸²

Esta norma presenta diversos problemas de constitucionalidad. En primer lugar, se trata de una medida que afecta los derechos de participación política de la

⁸¹ Véase el artículo 261, numeral 1, inciso d, de la LGIPE antes de la reforma.

⁸² Véase el artículo noveno transitorio del decreto de reforma.

ciudadanía. Se trata de una perogrullada, pero parece que vale la pena recordarlo: la promoción, respeto, protección y garantía de cualquier derecho humano implica, necesariamente, una correcta dotación de recursos públicos. Y una segunda: una inadecuada dotación genera las más variadas afectaciones, precisamente, en la capacidad de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales.

En el caso concreto, incluso si se asume por un instante que es fácticamente posible que el INE implemente todos los cambios introducidos por el llamado Plan B —algo que parece implausible—. Lo cierto es que la implementación de una reforma así de profunda requerirá de una enorme cantidad de recursos para su materialización.

Por poner un solo ejemplo: piénsese simplemente en la enorme cantidad de recursos financieros que deberían emplearse para hacer frente a las obligaciones laborales derivadas del cese de una enorme cantidad de personas trabajadoras. No existe, de entrada, un cálculo económico sobre los recursos necesarios para la indemnización legal que les corresponde, ni tampoco garantía alguna de que el dinero del fideicomiso laboral del INE —que, dicho sea de paso, también se pretende desaparecer— será suficiente.

Otro ejemplo: la reforma obliga a la contratación de personal temporal bajo la falsa promesa de la austeridad republicana. De nueva cuenta, en el proceso de reforma no se presentaron datos confiables para estimar el impacto presupuestal que tendría una decisión de esta magnitud. Suponiendo que se podrían generar algunas economías durante años no electorales, lo cierto es que la tesis básica de la reforma es muy difícil de sostener para el caso de los años electorales. Si no se provee al INE de los recursos necesarios para el desarrollo de todas sus facultades, tanto en años electorales como no electorales, se generarían afectaciones directas al ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

En segundo lugar, esta norma invade la competencia de la Cámara de Diputados. Constitucionalmente a ésta le corresponde determinar anualmente el presupuesto.⁸³ El Senado no puede tener intervención en esta determinación, ni el

⁸³ Artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

Congreso de la Unión puede limitar, y menos para años futuros, esa facultad constitucional que corresponde ejercer cada año y en exclusiva a la Cámara de Diputados. Hay, por tanto, una invasión a la esfera competencial del órgano encargado de aprobar el presupuesto.

XII. La definición legislativa del concepto de propaganda gubernamental es contraria al concepto constitucional de propaganda gubernamental

La reforma también pretende hacer una indebida redefinición del concepto de propaganda gubernamental. El párrafo octavo del artículo 134⁸⁴ de la Constitución establece los siguiente:

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.

En este sentido, es importante recordar que este artículo constitucional se modificó en 2007, en el contexto de la reforma electoral que tuvo como propósito garantizar las condiciones de equidad entre los partidos políticos para que el partido en el gobierno no tuviera ventajas indebidas sobre aquellos que están en la oposición.

Pues bien, la reforma legal de 2023 pretende limitar los alcances de estas normas constitucionales en materia de propaganda gubernamental. Específicamente, se pretende reducir significativamente el concepto de “propaganda gubernamental”, al establecer que sólo se considerarán como tal “las campañas contratadas con recursos públicos definidas por la Ley General de Comunicación Social, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución”.⁸⁵

⁸⁴ Artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución.

⁸⁵ Artículo 209, numeral 1, de la LGIPE reformada. Véase, asimismo, el artículo 449, numeral 1, incisos c) y e) de la LGIPE reformada, que establecen que constituirán infracciones el “[d]ifundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos

Como puede verse, se trata de una definición legislativa que está en tensión con la Constitución. El artículo 134 constitucional en ningún momento limita el concepto de propaganda gubernamental a campañas que sean contratadas con recursos públicos. De hecho, la Constitución establece un concepto de propaganda gubernamental por demás amplio —de ahí que enfatice que se puede dar “bajo cualquier modalidad de comunicación social”—, que no se encuentra limitado a un medio específico (esto es, las “campañas”), ni que depende de una modalidad específica (la “contratación” con recursos públicos).

XIII. La reforma establece excepciones inconstitucionales a la obligación de suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales

Por último, conviene apuntar, aunque sea brevemente, otra inconstitucionalidad relacionada con la difusión de propaganda gubernamental. La reforma electoral de 2023 pretende incrementar las excepciones a la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales. En particular, la ley establece que “las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias relativas a los servicios públicos y para la protección civil en casos de emergencia”.⁸⁶

Sucede que esta reforma también es contraria al texto expreso de la Constitución. El artículo 41 constitucional es claro al establecer que las únicas excepciones a la obligación de suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales son “las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”. No hay, por tanto, en la Constitución una

presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia”, así como “[d]ifundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública”.

⁸⁶ Artículo 209, numeral 1, de la LGIPE reformada. Énfasis añadido.

habilitación para que se difundan campañas relativas “a los servicios públicos” en general, tal como se pretende con la reforma a la ley secundaria.

III. PARA CONCLUIR: ENTRE LA CONSTELACIÓN Y EL ALUD DE INCONSTITUCIONALIDADES

Durante los últimos días, el presidente del INE ha dicho que la reforma electoral de 2023 es una “constelación de inconstitucionalidades”. Según nos recuerda la Real Academia Española, una constelación es un “conjunto de estrellas que, mediante trazos imaginarios, forman un dibujo que evoca una figura determinada”. Esta caracterización de la reforma es acertada en la medida en que los distintos componentes del llamado “Plan B” evocan el contorno de un objetivo claro: el debilitamiento —o, de plano, la destrucción— de buena parte de las garantías institucionales que hacen posible el voto libre y auténtico.

Pero la caracterización quizá falla en transmitir la magnitud del fenómeno. Como hemos visto, son muchísimas, demasiadas, las normas de rango legal que son contrarias a las reglas y principios que establece la Constitución en materia electoral. Por eso, en los meses venideros, los poderes judiciales tendrán un papel fundamental. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los juzgados y tribunales que eventualmente puedan conocer de amparos a violaciones a derechos humanos distintos a los de participación política, tendrán en sus manos el futuro del sistema electoral. De ellos dependerá que México pueda seguir siendo, con todos sus defectos, una democracia constitucional.