

XXIV. ¿ES POSIBLE IMPUGNAR LA REFORMA ELECTORAL DE 2023? EL ROMPECABEZAS DE LA JUSTICIA ELECTORAL¹

Javier MARTÍN REYES²

Pedro SALAZAR UGARTE³

I. INTRODUCCIÓN

Lo decimos sin ninguna exageración: el llamado “Plan B” del presidente López Obrador sería la reforma electoral más regresiva en la historia de la democracia mexicana. Como en todo cambio normativo, hay aspectos positivos y negativos. Pero, en este caso, los primeros son escasos y, los segundos, excesivos. Por eso, no sorprende que se haya escrito tanto sobre problemas de inconstitucionalidad de la reforma, desde las violaciones al proceso legislativo hasta las afectaciones específicas que generan buena parte de sus normas. Basta con ver los trabajos contenidos en esta obra para advertir que son muchas las inconstitucionalidades de esta reforma —o, para ser precisos, contrarreforma— electoral.

Por lo anterior, en este capítulo abordaremos una dimensión diferente del problema. No nos concentramos en los aspectos sustantivos de la reforma, ni en las complicaciones de su ruta legislativa, sino en la ruta procesal que seguirán las impugnaciones que seguramente se presentarán ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como los órganos de la jurisdicción del amparo (juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y, eventualmente, la propia Corte).

Por la magnitud de los cambios introducidos, la enorme cantidad de afectaciones que generarían y la existencia de múltiples vías impugnativas, es preciso decir que se avecina el litigio electoral más complejo de la historia

¹ Para este capítulo retomamos lo que desarrollamos, con un menor nivel de detalle técnico, en Martín Reyes, Javier y Salazar Ugarte, Pedro, “La contrarreforma electoral frente a los tribunales: la ruta impugnativa”, *Voz y Voto*, marzo de 2023 (en prensa).

² Javier Martín Reyes es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9764-4117>.

³ Pedro Salazar Ugarte es investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9562-5043>.

constitucional de México. Ofrecemos a continuación un panorama sobre las diferentes vías que podrían utilizar partidos políticos, minorías parlamentarias, órganos constitucionales autónomos, autoridades electorales, personas trabajadoras, organizaciones de la sociedad civil y personas ciudadanas. Se trata, para decirlo pronto, de una descripción del complejo rompecabezas de la justicia constitucional en México.

II. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Una primera vía para impugnar la totalidad o parte de la reforma electoral son las acciones de inconstitucionalidad, que pueden ser presentadas, entre otros, por cualquier partido político nacional, las minorías parlamentarias (esto es, el 33%) de la Cámara de Diputados o del Senado, así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).⁴ Se trata de una vía por demás potente, en la medida en que podría invalidar total o parcialmente la reforma electoral, pero que requiere de una mayoría calificada de ocho de las once personas ministras que integran el Pleno de la Corte.

Asimismo, las acciones de inconstitucionalidad pueden ser estratégicas y fundamentales. Aunque, en principio, la admisión de las demandas de las acciones no genera la suspensión de las normas cuestionada,⁵ lo cierto es que existe al menos un precedente —el correspondiente a la acción contra la Ley Federal de Remuneraciones⁶— en el cual la Corte ha otorgado una suspensión en una acción

⁴ En términos estrictamente jurídicos, las acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma electoral también pueden ser presentadas por el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en este segundo caso, en contra de aquellas disposiciones que pudiesen vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte). Sin embargo, sabemos que la viabilidad política de que esto suceda es, por desgracia, ínfima.

⁵ En particular, el párrafo tercero del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la ley reglamentaria) establece que “[l]a admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”.

⁶ Véase, por ejemplo, la resolución dictada por la Segunda Sala de la SCJN en el recurso de reclamación 91/2018-CA, derivado del incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada, resuelta el 13 de febrero de 2019. En la acción de inconstitucionalidad acumulada (la 108/2018), una minoría del Senado no solo impugnó el decreto que expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de

de inconstitucionalidad, con lo que sería posible frenar los efectos negativos que supondría la implementación de la reforma, por lo menos hasta que el Pleno de la Corte resuelva el fondo del asunto.

La segunda vía para impugnar la reforma electoral ante la Suprema Corte son las controversias constitucionales, un mecanismo que sirve para resolver conflictos competenciales entre diferentes poderes y órganos con autonomía constitucional. En este caso, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como los institutos electorales locales —conocidos también como organismos públicos locales electorales (OPLE)— podrían presentar controversias constitucionales en contra de aquellas normas de la reforma electoral que afecten su autonomía o esfera de competencias. En este caso, también sería posible lograr la invalidez de las disposiciones controvertidas, siempre y cuando se obtenga una mayoría calificada de ocho votos.

Ahora bien, es importante apuntar que las controversias constitucionales son, en principio, improcedentes en materia electoral.⁷ Sin embargo, también existen precedentes en los cuales se ha aceptado que el INE haya sido parte actora o

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de noviembre de 2018, sino que también “solicitó la suspensión de los efectos y/o consecuencias” de las normas reclamadas. El asunto fue turnado al ministro Alberto Pérez Dayán, quien concedió la suspensión “con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable” y para el efecto de que “las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no sean fijados en términos de la ley reclamada”. En contra de dicha determinación, el presidente de la mesa directiva del Senado interpuso un recurso de reclamación, que eventualmente fue resuelto por la Segunda Sala. En ese sentido, la Segunda Sala razonó, en síntesis que la redacción del párrafo tercero del artículo 64 de la ley reglamentaria es anterior a la reforma en materia de derechos humanos de 2011, y que por lo tanto, dicha disposición debe ahora interpretarse de tal forma que “en aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la trasgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión” (énfasis en el original). Dicho de otro modo, la Segunda Sala razonó que “únicamente cuando se controviertan normas generales que impliquen o puedan implicar la trasgresión definitiva de derechos fundamentales sea procedente conceder la suspensión solicitada”. Véase, asimismo, las resoluciones dictadas en los diversos recursos de reclamación 92/2018-CA y 95/2018-CA, derivados de incidentes de suspensión en acciones de inconstitucionalidad.

⁷ El artículo 105, fracción I, de la Constitución establece que “[l]a Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de [...] las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral”. Por su parte, el artículo 19, fracción II de la ley reglamentaria establece que “[l]as controversias constitucionales son improcedentes: [...] contra normas generales o actos en materia electoral”.

demandada en controversias constitucionales.⁸ De igual forma, a pesar de que la ley señala que la suspensión no será procedente en controversias en contra de normas generales,⁹ lo cierto es que la propia Suprema Corte ha otorgado algunas al resolver casos de controversias en el pasado reciente.¹⁰

III. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE RESUELVE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Prácticamente todos y cada uno de los actos y resoluciones en los que se apliquen los cambios introducidos por la reforma electoral podrán ser impugnados en la jurisdicción especializada a cargo del TEPJF. En este caso, las impugnaciones podrían ser presentadas, a través de los diferentes medios de impugnación y en distintos supuestos, por los partidos políticos, por cualquier persona u organización ciudadana que demuestre tener un interés jurídico o legítimo, por las personas trabajadoras que serán afectadas por la aplicación de la reforma electoral, así como por autoridades electorales.

⁸ Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 209/2021 promovida por el INE con la finalidad de demandar la invalidez de diversos artículos y anexos del presupuesto de egresos de 2022. En la sentencia dictada el 1 de junio de 2022, la Primera Sala de la SCJN declaró la invalidez de parte del presupuesto de egresos y ordenó a la Cámara de Diputados subsanar la inconstitucionalidad planteada. Asimismo, véase la controversia constitucional 73/2020, promovida igualmente por el INE en contra del “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica” y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte el 2 de junio de 2022, en el sentido de estimar procedente, pero infundada, la controversia constitucional.

⁹ En este caso, el artículo 14, segundo párrafo, de la ley reglamentaria señala que “[l]a suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”.

¹⁰ Véase, por ejemplo, la resolución dictada el 3 de noviembre de 2021 por la Primera Sala de la SCJN en el recurso de reclamación 68/2021-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 80/2021, en el cual el INE controvertió el auto mediante el cual el ministro instructor negó la suspensión de diversos artículos de la Ley Federal de Remuneraciones publicada el 19 de mayo de 2021. En dicha sentencia, la Primera Sala razonó que las razones para otorgar suspensiones en acciones de inconstitucionalidad “son plenamente aplicables a las controversias constitucionales, pues precisamente la misma lógica para no conceder la suspensión tratándose de normas generales permea en las controversias constitucionales; en ese sentido, se considera igualmente que atendiendo al mandato contenido en el primer párrafo del artículo 1º constitucional debe interpretarse la estipulación contenida en el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, considerando la regla general la improcedencia de la concesión de la suspensión respecto de normas generales; sin embargo, en aquellos casos en que en la controversia constitucional se impugnen normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible conceder la suspensión” (énfasis en el original).

Como dato relevante, es importante apuntar que este tipo de impugnaciones suelen resolverse en plazos relativamente breves, que no requieren de mayorías calificadas (basta cuatro votos de siete en la Sala Superior para inaplicar las normas inconstitucionales) y que, aunque en principio la suspensión no es procedente en los medios de impugnación en materia electoral,¹¹ también existen precedentes en los cuales el Tribunal Electoral ha dictado medidas cautelares que tiene efectos similares.¹²

Por otra parte, se debe enfatizar que los plazos para la presentación de estas impugnaciones son por demás breves (por regla general, dentro de los 4 días posteriores al conocimiento o notificación del acto o resolución, con excepción de los litigios laborales), que los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto, así como que para derrotar a la reforma se necesitaría presentar una enorme cantidad de impugnaciones (habría que controvertir prácticamente todo acto de aplicación de la reforma) y en momentos diferenciados.

IV. JUICIOS DE AMPARO

Finalmente, habría que enfatizar que también es posible que se presente una buena cantidad de amparos en contra de la reforma electoral. Como se sabe, el juicio de amparo es una vía que permite controvertir normas, actos y omisiones que afecten los derechos humanos o las garantías de las personas. Por ello, en principio también podrían ser presentadas por cualquier persona y organización que demuestre contar con un interés jurídico o legítimo. Asimismo, y a diferencia de lo que sucede en los medios de impugnación en materia electoral, en el amparo sí existe una regulación expresa para obtener suspensiones. Esto permitiría que a través de

¹¹ El artículo 41, párrafo tercero, base VI, establece que “[e]n materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.

¹² Véase, por ejemplo, la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF el 17 de septiembre de 2022 en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales del Instituto Nacional Electoral SUP-JLI-35/2022, en el cual la parte actora solicitó la emisión de medidas cautelares. Entre otras cosas, la Sala Superior razonó que “es por demás razonable que durante los procesos judiciales, como lo son los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de la persona que se haya desempleado como servidora pública del INE, deben introducirse medidas tendentes a asegurar que durante la etapa que dure el litigio y hasta que se dicte la resolución que ponga fin al juicio, e inclusive, de ser el caso, con posterioridad a la conclusión del proceso, se evite cualquier hecho, omisión o circunstancia que sea revictimizante para la parte demandada”.

suspensiones se frene, por lo menos parcialmente y de manera temporal, algunos de los efectos más negativos de la reforma.

Sin embargo, también es importante señalar que, en principio, los amparos son improcedentes en materia electoral o en contra de actos y resoluciones de autoridades electorales.¹³ Por lo mismo todo amparo que se presente debe mostrar que se afectan otro tipo de derechos humanos, distintos a los político-electorales, amén de superar otras aduanas nada sencillas, tales como acreditar el interés legítimo o jurídico de las personas quejosas, mostrar la reforma electoral contiene normas de carácter autoaplicativas (en el caso de que se desee presentar amparos a partir de la publicación de la reforma), así como superar las limitaciones de los efectos inter partes de las sentencias.

Finalmente, también habría que apuntar que apostar por la vía del amparo implicaría la presentación de una enorme cantidad de impugnaciones, en los cuales las cadenas impugnativas (juzgados de distrito, luego tribunales colegiados de circuito y eventualmente la Suprema Corte) podrían ser particularmente prolongadas.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este análisis muestra que, en términos jurídicos, es perfectamente posible invalidar o dejar sin efecto toda la reforma electoral o, por lo menos, limitar algunos de sus efectos negativos. Sin embargo, también es claro que todas y cada una de las vías que hemos descrito presentan distintos tipos de dificultades, que van desde lo técnico hasta lo político. Las presiones que se ejerzan desde el poder hacia la judicatura serán enormes, y todos los órganos involucrados —SCJN, TEPJF y

¹³ Por una parte, el artículo 103, fracción I, de la Constitución establece que “[l]os Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite [...] por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Por la otra, el artículo 107 dicta que “[l]as controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria”. Por último, el artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo señala que el juicio de amparo es improcedente “contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral”.

tribunales de amparo— tendrán una responsabilidad mayúscula. Lo que está en vilo es la viabilidad del sistema democrático que tanto nos tardamos en construir.

Por lo mismo, frente al litigio más complejo de la historia, será indispensable que exista una articulación permanente entre actores políticos, sociedad civil, personas trabajadoras y ciudadanía en general. Generar un contexto de exigencia y activar una alianza cívica atenta, informada y vigilante se convierten en imperativos en los que no podemos claudicar. Defender a la democracia es un derecho, pero también es una obligación cívica con las generaciones presentes y futuras.

Parece que, en este caso, si se pretende invalidar o inaplicar las normas de una contrarreforma profundamente regresiva, no hay más alternativa que acudir a los tribunales de manera estratégica y coordinada. Quizá, de esta forma, sea posible frenar uno de los mayores atropellos a nuestra democracia constitucional. De lo que se trata es de utilizar al derecho y a las instituciones del Estado para garantizar que éste no transmute en un sistema autocrático y autoritario. Defender nuestros derechos de manera pacífica, cívica e institucional. Ni más, ni menos.