

AMICUS CURIAE

Acciones de inconstitucionalidad

71/2023, promovida por Movimiento Ciudadano.

75/2023, promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

90/2023 promovida por integrantes de la Cámara de Diputados.

91/2023 promovida por senadoras y senadores de la República.

93/2023 promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Controversia constitucional

261/2023, promovida por el Instituto Nacional Electoral.

MINISTRAS Y MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presentes.

Luis Fernando Fernández Ruiz, apoderado de Participando por México, A. C., conocido públicamente como **Práctica: Laboratorio para la Democracia**; acredito mi personalidad como [***]

Ricardo Becerra Laguna, Presidente de la Junta de Gobierno del **Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.**; acredito mi personalidad como [***]

[***], representante legal de [***]; acredito mi personalidad como [***]

, así como las **más de cien organizaciones** que se adhieren a este escrito, comparecemos en los expedientes citados al rubro a efecto de presentar este *amicus curiae*, con los planteamientos que se sintetizan a continuación:

SÍNTESIS DE LOS PLANTEAMIENTOS DEL *AMICUS CURIAE*

Práctica: Laboratorio para la Democracia, el **Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.** y el conjunto de organizaciones ciudadanas que la acompañan en este esfuerzo, asistimos ante la Suprema Corte a ofrecer argumentos jurídicos y conocimiento experto que complementan y fortalecen los conceptos de invalidez expuestos en las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional indicadas en el rubro de este escrito y que controvierten la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023, conocida coloquialmente como el “Plan B”. Lo hacemos con toda responsabilidad cívica, en ejercicio de nuestros derechos ciudadanos y con la convicción de que la defensa y protección de nuestras instituciones democráticas es una corresponsabilidad social de la

que no podemos permanecer ajenos. Específicamente, formulamos las siguientes manifestaciones y los siguientes planteamientos:

- I. **El decreto impugnado debe ser invalidado en su totalidad pues el Congreso de la Unión vulneró las reglas y principios que rigen el proceso legislativo.** Las acciones y la controversia impugnan la inconstitucional manera en la que el Congreso de la Unión aprobó el decreto impugnado. Lo anterior, con base en que el Congreso: i) incumplió en su deber de ofrecer razones para justificar la categoría de urgencia que se le dio a la iniciativa y ii) transgredió el principio de deliberación democrática al no ceñirse a los tiempos y formas establecidos en los reglamentos correspondientes. En este sentido, el *amicus curiae*: i) retoma precedentes de la Suprema Corte que sustentan la invalidez del decreto impugnado y ii) sugiere la aplicación de un estándar reforzado para analizar la regularidad de leyes que afectan los derechos de las minorías o violentan los derechos de participación política, y muestra su consonancia con los precedentes de la Suprema Corte.
- II. **El decreto impugnado también debe ser invalidado totalmente pues el Congreso no realizó una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ni a personas con discapacidad.** Diversos promoventes plantean la invalidez total del decreto, así como de diversas disposiciones en particular, toda vez que el poder legislativo incumplió con su deber constitucional y convencional de realizar una consulta a estos grupos vulnerables. En este sentido, el *amicus curiae* desarrolla tres cuestiones. En primer lugar, muestra que la Suprema Corte ha sostenido un criterio obligatorio, consistente en que, en materia electoral, cuando un sistema normativo incide en los derechos de pueblos y comunidades indígenas, así como de personas con discapacidad, y el Poder Legislativo no los consulta, entonces la consecuencia de esta omisión es necesariamente la invalidez total del decreto en cuestión. En segundo lugar, muestra que, en el caso concreto y a la luz de este criterio, procede la invalidez total del decreto impugnado. En tercer lugar, evidencia que, incluso si la SCJN decide abandonar su criterio, en el caso que nos ocupa la falta de consulta tendría como efecto la invalidez de todos y cada uno de los sistemas normativos contemplados en el decreto impugnado que inciden directamente en los derechos de estos grupos vulnerables.
- III. **Las normas que desmantelan el Servicio Profesional Electoral Nacional vulneran el mandato constitucional de que el INE debe contar con el personal necesario para sus funciones, así como el principio constitucional de profesionalización.** En las demandas de las acciones y la controversia se estableció que el reducir el servicio profesional en más del 85% vulnera el principio de pesos y contrapesos, así como el derecho al voto y a la identidad. Asimismo, señalan que los cambios a la estructura orgánica del INE son contrarios al artículo 41 constitucional. En este sentido, el *amicus curiae* desarrolla el efecto de estos cambios en los mandatos constitucionales consistentes en que el INE cuente con personal “profesional en su desempeño” y que posea “personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones”.
- IV. **Las normas que eliminan las Unidades Técnicas transgreden la estructura mandatada por el artículo 41 constitucional, en cuanto a la obligación del**

INE de contar con órganos técnicos necesarios para ejercer sus atribuciones.

Conforme a las acciones y controversia constitucional, el decreto impugnado es contrario a la distinción de órganos que demanda el artículo 41 constitucional al eliminar las Unidades Técnicas y reemplazarlas con órganos de distinta naturaleza. Las Direcciones Ejecutivas que reemplazan a dichas unidades deben realizar tareas de múltiples áreas, lo que obstaculiza la eficiencia de atribuciones tales como la coordinación con los institutos electorales locales (OPLE), la designación de personas consejeras de los OPLE, la representación jurídica del INE y la tramitación de procedimientos ordinarios y especiales sancionadores. Además, estas direcciones cuentan con una naturaleza ejecutiva que les impide realizar labores técnicas de manera adecuada. La contribución del *amicus curiae* en esta área consiste en detallar las funciones actuales de las unidades técnicas, con el objeto de evidenciar qué procesos están siendo afectados de manera concreta.

- V. Las normas que crean la Comisión de Administración para reemplazar a la Junta General Ejecutiva alteran el mandato constitucional que obliga a diferenciar los órganos ejecutivos de los de dirección.** Los medios de control mencionados controvierten la creación de la Comisión de Administración en sustitución de la Junta General Ejecutiva del INE, bajo el argumento de que dicha comisión es un órgano que confunde funciones ejecutivas y directivas, por lo que contraviene la separación de funciones que mandata el artículo 41 constitucional. La estructura de la Comisión de Administración, asimismo, obstaculiza el debido ejercicio de sus atribuciones, ya que está conformada por consejerías electorales (pertenecientes al máximo órgano de dirección) y las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas del INE. Además, al ser un órgano con naturaleza principalmente directiva, la Comisión de Administración no cuenta con los elementos para ejercer directamente las atribuciones de órganos ejecutivos. La aportación del *amicus curiae* en esta sección comprende una profundización en el funcionamiento de la Junta General Ejecutiva, así como un desarrollo de la división de órganos establecida en el artículo 41 constitucional.
- VI. La intervención del Poder Ejecutivo en la validación de la lista de electores vulnera la autonomía constitucional del INE.** Las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional impugnan el decreto bajo el argumento de que la intervención del Ejecutivo en tareas que le corresponden al INE vulnera la autonomía constitucional de dicho órgano. Permitir que la Secretaría de Relaciones Exteriores intervenga en el proceso de conformación y validación del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero supone una intervención inconstitucional del Poder Ejecutivo en funciones estrictamente electorales y compromete el derecho al voto, a la identidad y a la protección de datos personales. En este sentido, este *amicus curiae* expone las razones que explican que el INE (antes Instituto Federal Electoral) sea un organismo autónomo, así como la relevancia de que el Poder Ejecutivo no intervenga en funciones electorales en tanto son exclusivas del INE por mandato constitucional orientadas a salvaguardar institucionalmente los derechos de las personas ciudadanas en México.
- VII. Las normas del decreto impugnado que alteran el método para capacitar e integrar las mesas directivas de casilla restringen el derecho a participar en**

cargos públicos y son contrarias al principio constitucional de igualdad y progresividad. En las acciones de inconstitucionalidad y en la controversia constitucional se controvierten las normas que modifican el modelo de integración de las mesas directivas de casilla, ya que vulneran los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 35 de la Constitución, así como el mandato contenido en el artículo 41 constitucional que prevé los términos de organización de las elecciones a cargo del INE. Sumado a dichos planteamientos, este *amicus curiae* tiene por objeto demostrar que admitir un criterio de edad adicional al criterio de escolaridad para elegir a las personas funcionarias de las mesas directivas de casilla es inconstitucional, por estar basado en una categoría sospechosa que no supera un test de escrutinio ordinario ni estricto, así como por violar el principio de tutela progresiva del ejercicio de los derechos.

VIII. Las normas del decreto impugnado que alteran la estructura de los OPLE son contrarias al principio de autonomía reconocido en el artículo 116 de la Constitución. En diversas acciones de inconstitucionalidad se alega que las normas que imponen una estructura institucional mínima a los OPLE deben declararse inválidas, puesto que violan lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, y 122 de la Constitución. Al respecto, este *amicus curiae* argumenta que las modificaciones normativas del decreto impugnado relativas a la autonomía de los OPLE vulneran el ejercicio de derechos humanos. Por ello, las reformas requieren de una justificación reforzada del legislador para demostrar la efectiva consecución del principio de austeridad pretendido, así como respetar el principio de progresividad de los derechos.

IX. Las normas que limitan la participación de las mujeres son contrarias al principio constitucional de paridad de género. En cuanto a la paridad de género, las acciones y la controversia advierten que la modificación en la estructura actual del INE en relación con la elección de mujeres en cargos de elección popular constituye una medida regresiva. En efecto, el decreto impugnado pretende reducir las candidaturas sobre la mayoría relativa de la Cámara de Diputados que tienen las mujeres y, en su lugar, poner un número que palidece en comparación de lo establecido actualmente mediante las acciones afirmativas en sede administrativa y jurisdiccional. Este *amicus curiae* abunda en la explicación de por qué limitar la facultad reguladora del INE, reconocida en la jurisprudencia especializada, generaría una afectación en la garantía de la paridad de género en los procesos electorales.

X. Las normas relativas a la vida interna partidista y al sistema administrativo sancionador aplicable a los partidos atentan contra su carácter de entidades de interés público y desvinculan su actuación del control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. En las demandas de las acciones y la controversia se controvierten diversas normas relacionadas con este tema, con el argumento de que son contrarias a lo dispuesto en los artículos 1, 6, 14, 16, 17, 22, 41, 116 y 134 constitucionales. En ese sentido, el objeto de este *amicus curiae* consiste en demostrar que los cambios introducidos en el decreto impugnado atentan contra el carácter de entidades de interés público que la Constitución confiere a los partidos políticos, además de que dichas modificaciones desvinculan la actuación de los partidos del control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

XI. Los cambios introducidos al régimen de fiscalización implican un retroceso respecto de los principios constitucionales de legalidad, equidad y rendición de cuentas, así como de los derechos de las militancias partidistas. En las demandas presentadas por los promoventes se impugnan diversas normas relativas al régimen de fiscalización, toda vez que son contrarias a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional. Sumado a las razones vertidas en las diversas acciones y controversia, el objeto del presente *amicus curiae* es demostrar que el sistema normativo de fiscalización creado por el decreto impugnado implica un retroceso respecto de los principios constitucionales de legalidad, equidad y rendición de cuentas, así como de los derechos de las militancias partidistas.

PERSONALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES QUE PRESENTAN Y SE ADHIEREN AL AMICUS CURIAE

Luis Fernando Fernández Ruiz, apoderado de Participando por México, A. C., conocido públicamente como **Práctica: Laboratorio para la Democracia**; acredito mi personalidad como [***]

Ricardo Becerra Laguna, Presidente de la Junta de Gobierno del **Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.**; acredito mi personalidad como [***]

[***], representante legal de [***]; acredito mi personalidad como [***]

En ese sentido, solicitamos la devolución de los documentos exhibidos, una vez que éstos sean cotejados y, en su caso, obren copias certificadas del mismo en los expedientes de las acciones de inconstitucionalidad y de la controversia constitucional que hemos indicado.

Señalamos como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Gobernador José Guadalupe Covarrubias número 57-20, colonia San Miguel Chapultepec, alcaldía Miguel Hidalgo, C.P. 11850, Ciudad de México. No obstante, me permito solicitar que todas las notificaciones se realicen a través del correo electrónico luis.fernandez@practica.lat.

Autorizamos en los términos más amplios, así como para oír y recibir notificaciones e imponerse del expediente, a los licenciados en Derecho Pedro Salazar Ugarte, Ezequiel González Matus, Javier Martín Reyes, Víctor Manuel Meade Canales y Franz Denton Enríquez Rangel.

Las organizaciones que se indican en el apartado correspondiente manifiestan su adhesión a este *amicus curiae*, en todos sus términos, tal como se puede constatar mediante las firmas de sus respectivos representantes legales.

ABREVIATURAS

En el presente escrito podrán ser utilizadas las siguientes abreviaturas:

CADH.- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CPEUM o Constitución.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto impugnado.- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023.

DOF.- Diario Oficial de la Federación.

INE.- Instituto Nacional Electoral.

LGIFE.- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

LGPP.- Ley General de Partidos Políticos.

OPLE.- Organismo Público Local Electoral.

TEPJF.- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SCJN.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL *AMICUS CURIAE*

Práctica: Laboratorio para la Democracia (constituido legalmente como Participando por México, A. C.), el **Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C.** y el conjunto de organizaciones ciudadanas que la acompañan en este esfuerzo y el conjunto de organizaciones ciudadanas que lo acompañan en este esfuerzo, asistimos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presentar este *amicus curiae* con la convicción de que la justicia abierta es un mecanismo que fortalece nuestra democracia constitucional.

El escrito que ahora presentamos pretende contribuir al análisis riguroso de temas constitucionales de enorme relevancia para nuestras instituciones republicanas. Estamos conscientes de que la Suprema Corte debe ceñir su labor al marco constitucional vigente y que su quehacer debe sustentarse en argumentos e interpretaciones sólidas y convincentes.

Por lo mismo, acudimos a exponer argumentos jurídicos que complementan y fortalecen los presentados en las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional indicadas en el rubro de este escrito, y que fueron presentadas por actores facultados para hacerlo en contra de las reformas legales en materia electoral aprobadas por el Congreso de la Unión y que, a nuestro entender, vulneran principios y reglas constitucionales.

Sabemos que comparecemos ante el máximo tribunal solamente en calidad de acompañantes. Lo hacemos con responsabilidad cívica y en ejercicio de nuestros derechos ciudadanos.

Desde hace mucho tiempo y desde diversas plataformas ciudadanas, las organizaciones que presentamos este *amicus curiae* hemos impulsado causas comprometidas con la consolidación de nuestras instituciones democráticas y constitucionales, así como con la defensa y promoción de los más variados derechos humanos. Lo hemos hecho con la convicción de que la mejor manera de defender nuestros derechos es haciendo ejercicio de ellos.

Por eso, hemos decidido establecer esta alianza cívica para presentarnos ante la SCJN y acompañarla, con argumentos y razones jurídicas, en su proceso deliberativo que lleve a la adopción de las trascendentales decisiones que habrá de tomar para nuestra democracia constitucional.

La defensa y protección de nuestras instituciones democráticas es una corresponsabilidad social de la que no podemos permanecer ajenos. Lo que está en juego son las reglas jurídicas que garantizan los derechos humanos al voto libre, a la igualdad de género, a la identidad, a la no discriminación, a la consulta indígena, por mencionar algunos de los más afectados por las reformas a las leyes aprobadas en materia electoral.

Se trata de derechos y principios reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por diversos tratados internacionales de los que México es parte. La defensa de estos también es una defensa de las instituciones democráticas que, a su vez, son garantía de los primeros. Se trata de un círculo virtuoso que evidencia la relevancia de lo que está en juego.

Nuestro interés genuino es el de aportar razones jurídicas, desde nuestra experiencia ciudadana, profesional y especializada, para proteger bienes públicos que pertenecen a todas las personas en México y que llevó muchas décadas construir. Por ello solicitamos de manera muy respetuosa que la justicia nos escuche.

ANTECEDENTES

Los hechos que constituyen antecedentes relevantes del presente asunto son los siguientes:

1. El 27 de diciembre de 2022 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
2. El 2 de marzo de 2023 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. El 3 de marzo de 2023, la SCJN tuvo por presentada la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político nacional Movimiento Ciudadano en contra del decreto impugnado y la registró con número de expediente 71/2023.
4. El 10 de marzo de 2023, la SCJN tuvo por presentada la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Decreto del 2 de marzo de 2023 y la registró con el número de expediente 75/2023.
5. El 9 de marzo de 2023, la SCJN tuvo por presentada la demanda de controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional Electoral en contra del Decreto del 2 de marzo de 2023 y la registró con el número de expediente 261/2023.
6. El 30 de marzo de 2023, la SCJN tuvo por presentada la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Decreto del 2 de marzo de 2023 y la registró con el número de expediente 90/2023.
7. El 31 de marzo de 2023, la SCJN tuvo por presentada la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por senadoras y senadores de la República en contra del Decreto del 2 de marzo de 2023 y la registró con el expediente 91/2023.
8. El 31 de marzo de 2023, la SCJN tuvo por presentada la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra del Decreto del 2 de marzo de 2023 y la registró con el número de expediente 91/2023.
9. El 24 de marzo de 2023, el ministro Javier Laynez Potisek dictó un proveído en el que se admitió a trámite la demanda de controversia constitucional promovida por el INE (CC 261/2023) y otorgó la suspensión solicitada respecto del Decreto del 2 de marzo de 2023.

PLANTEAMIENTOS DEL AMICUS CURIAE

I. El Decreto impugnado debe ser invalidado en su totalidad pues el Congreso de la Unión vulneró las reglas y principios que rigen el proceso legislativo

Las demandas de las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional impugnaron la irregularidad e ilegalidad de la manera en la que el Congreso de la Unión aprobó el decreto impugnado. Lo anterior, con base en que el Congreso: i) incumplió en su deber de ofrecer razones para justificar la categoría de urgencia que se le dio a la iniciativa y ii) transgredió el principio de deliberación democrática al no ceñirse a los tiempos y formas establecidos en los reglamentos correspondientes. En este sentido, el *amicus curiae* expone la necesidad de utilizar un estándar reforzado cuando se analiza la

regularidad de leyes que afectan los derechos de las minorías o violentan los derechos de participación política, y muestra su consonancia con los precedentes de la Suprema Corte.

A. Las demandas de las acciones y la controversia evidencian que el Congreso no justificó de manera alguna el trámite urgente de la iniciativa y aprobó el decreto impugnado transgrediendo el principio de deliberación democrática

Las demandas de las acciones 71/2023, 75/2023, 90/2023, 91/2023 y 93/2023, así como en la controversia 261/2023, describen detalladamente la irregular manera en que el Congreso de la Unión aprobó el decreto impugnado. En particular, evidencian que la aprobación del decreto vulnera lo establecido en los artículos 1, 14 y 72 de la Constitución, así como diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República, amén de que contravienen los criterios contenidos en las sentencias dictadas por la Suprema Corte en las acciones 97/2005, 129/2005, 205/2008, 52/2006, 07/2008, 126/2008, 42/2009.

De manera destacada, las demandas evidencian dos violaciones concretas a las normas del proceso legislativo. Por una parte, el Congreso incumplió con el deber de ofrecer razones para justificar el trámite urgente de la iniciativa. En ese sentido, la Suprema Corte ha señalado, de manera reiterada, que la dispensa de los trámites ordinarios del proceso legislativo sólo se justifica cuando: i) existan hechos que justifiquen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa, ii) exista una relación medio-fin, esto es, que la aprobación urgente de la iniciativa sea efectiva para evitar determinadas consecuencias negativas para la sociedad y iii) exista la necesidad de omitir ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en una afectación a principios democráticos.¹

En el caso concreto, la diputada Graciela Sánchez Ortiz solicitó que se le diera trámite de urgente resolución a la iniciativa, pero en ningún momento ofreció razón alguna para justificar dicho trámite. La omisión de motivar la solicitud es absoluta y, en consecuencia, la decisión de tramitar urgentemente la iniciativa violó de manera flagrante los parámetros obligatorios fijados por la Suprema Corte.

En segundo lugar, el Congreso aprobó el decreto impugnado en transgresión al principio de deliberación democrática. Sobre este tema, la Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución implica que deben respetarse los principios de la democracia deliberativa, entre los que se encuentran la garantía de: i) los derechos de las minorías parlamentarias al debido proceso legislativo, ii) la libertad de expresión de los parlamentarios y iii) el derecho al voto, de tal forma que ningún actor quede excluido del proceso democrático.² Lo anterior, de acuerdo con el

¹ Véanse las tesis P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, derivadas de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, de rubro: “DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE”; y “DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA”

² Véase, entre otras, la sentencia dictada por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 150/2017.

razonamiento de la Corte, se logra a través del “respeto sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones, según se determine en cada uno de los reglamentos de las Cámaras del Congreso”.

En el caso concreto, el Congreso incumplió las normas que regulan el proceso legislativo. La iniciativa no se conoció a tiempo, ni se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Diputados, con lo cual se violenta el principio de deliberación informada y democrática. El desprecio hacia los tiempos y formas establecidas en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República está reflejado en la carencia de publicidad, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votación del decreto impugnado.

B. La invalidación total del decreto impugnado es consistente con las posiciones que ha sostenido la Suprema Corte de manera unánime en otros precedentes obligatorios.

Para concluir estas consideraciones y con la finalidad de recuperar argumentos coincidentes con el sentido de lo que hasta ahora se ha argumentado consideramos oportuno recuperar de manera textual algunas de las consideraciones de algunas de las personas ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al aprobar el proyecto de sentencia en el caso de la acción de inconstitucionalidad 50/2017.

Vale la pena señalar que el decreto de reformas entonces impugnado versaba sobre diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicación y la razón por la que se decretó su inconstitucionalidad fue, precisamente, violaciones al proceso legislativo. También es relevante advertir que las similitudes entre aquella aprobación y la que ahora nos ocupa son muchas y muy estrechas, como muestran los propios dichos de las personas integrantes del tribunal constitucional.

Al presentar su proyecto, por ejemplo, el ministro Pérez Dayán explicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Estos requisitos (del proceso legislativo) —repito— fueron soslayados en la discusión correspondiente y significan una violación al proceso legislativo, así como al derecho que asiste a las minorías de no ser excluidos del proceso deliberativo [...]”.

Por su parte, el ministro González Alcántara advirtió que

“el vicio medular por el que debe de concluirse que el procedimiento no tuvo un carácter democrático deliberativo consiste en que la minoría parlamentaria no tuvo la oportunidad de participar en condiciones de libertad y de igualdad en el propio procedimiento legislativo”.

En su turno, la ministra Yasmín Esquivel señaló que

“todas estas omisiones, valoradas en su conjunto, que han sido detalladas por el Ministro Pérez Dayan en su presentación del proyecto, me llevan a compartir la propuesta de invalidar en su integridad el decreto que contiene las normas reclamadas a fin de que el Congreso de la Unión, en uso de sus competencias constitucionales, legisle de nueva cuenta sobre los derechos de las audiencias con pleno respeto en el ejercicio de la libertad de expresión de quienes comunican sus

ideas en las radiodifusoras y televisoras del país, tomando en cuenta que este Tribunal Pleno no le impone al Poder Legislativo Federal directrices ni lineamiento alguno, porque esta decisión examina el fondo del asunto y solamente formaría un voto concurrente para ello”.

Por su parte, en una argumentación particularmente relevante para el caso que ahora nos ocupa en materia electoral como podrá constatarse en el apartado siguiente, la ministra Loretta Ortiz Ahlf argumentó lo que a continuación se reproduce en extenso:

“Considero que el legislador debió haber hecho una consulta previa tanto a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como personas con discapacidad; sin embargo, —a mi consideración— el simple hecho de que no se haya realizado dicha consulta es suficiente para que se declare la invalidez del sistema normativo impugnado.

“Llego a esta conclusión por tres consideraciones principales. En primer lugar, considero que, siempre que una medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a estos dos grupos en situación de vulnerabilidad, existe la obligación constitucional y convencional de hacer una consulta previa a partir de una interpretación del artículo 2° constitucional y del 6° de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como de lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos asuntos, como el Caso de Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados previamente sobre temas de políticas y leyes que sean susceptibles de afectarles directamente. La denegación de este derecho —sin duda— tendrá como consecuencia una violación a sus derechos humanos.

“Al respecto, considero que ni la Constitución ni el *corpus iuris* en la materia impone un estándar de afectación o un parámetro para determinar el nivel de incidencia que la norma legislativa debe tener en sus derechos. Basta con que la medida sea susceptible de afectarles de manera directa para que se deba hacer una consulta previa de manera apropiada a las circunstancias concretas. En el caso de personas con discapacidad, la Convención de Naciones Unidas en la materia, en su artículo 4, obliga a los Estados a consultarles en aquellos casos que se tomen decisiones sobre cuestiones relacionadas con personas con discapacidad.

“Es por lo anterior que —en mi opinión— lo que procede determinar es si la medida impugnada es susceptible de afectar los derechos a estos grupos, lo cual me lleva a una segunda consideración. En razón de que se modificó, precisamente, el proyecto, formulo mi voto aprobatorio por distintas consideraciones y anunciando un voto concurrente. Gracias, Ministro Presidente.”

También la ministra Margarita Ríos Farjat motivó su voto a favor del proyecto subrayando la relevancia de la deliberación legislativa y la protección de los grupos minoritarios:

“Pero, en este caso en particular, —yo— estoy con el proyecto en la propuesta que hace el Ministro ponente —el Ministro Pérez Dayán— sobre invalidar la reforma de dos mil diecisiete, en cuanto a la serie de violaciones al procedimiento legislativo porque —ya— lo he establecido —ya— lo he señalado en otros precedentes sobre esta votación legislativa de *fast track* o por la vía rápida, que me parece —a mí— inconstitucional. Atenta contra los principios de la deliberación democrática y contra lo que se espera de un Poder Legislativo y, en esta materia en particular, —pues—

resulta de la mayor relevancia, tratándose porque tiene impacto en concesiones — como se ha señalado aquí— en personas con discapacidad y pueblos indígenas y afroamericanos”.

Finalmente, conviene citar parte de las palabras del entonces presidente de la SCJN, ministro Arturo Zaldívar porque, aunque advirtió que su postura en lo general es deferente con el legislador, en el caso concreto, acompañaría el proyecto por las consideraciones que aquí se reproducen:

“En este caso concreto, advierto que hay violaciones graves que afectan, trastocan estos atributos democráticos, dado que no se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación democrática en condiciones de libertad, de igualdad, al haberse violado los cauces tanto en las comisiones como en el pleno, que permitan a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en el contexto de la deliberación pública.

“En mi opinión, solo hay dos razones por las cuales se debe de invalidar este proceso legislativo y serán las únicas que —yo— suscribiré, y me aparto de todo el resto del proyecto, tanto de las consideraciones como del parámetro de regularidad constitucional que se sostiene ahí. En primer lugar, el proyecto de dictamen elaborado por la comisión coordinadora no fue sometido a consideración de las otras dictaminadoras a fin de incorporar sus observaciones y propuestas, a efecto de que se pusieran de acuerdo los responsables en su formulación, se distribuyera todos los integrantes de ellas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que iba a discutirse y votarse, por lo que el dictamen no fue fruto de colaboración entre las comisiones involucradas.

“Y la segunda violación es que el dictamen aprobado mayoritariamente en comisiones no fue publicado en la Gaceta Parlamentaria veinticuatro horas antes de la sesión del pleno en la que fue puesto a debate y a votación. Las juntas directivas no solicitaron la dispensa de su publicación ni se cumplió con la regla de dar dos lecturas en sesiones consecutivas del pleno. Por ello, me parece que, efectivamente, estas vulneraciones al proceso legislativo generan la invalidez de todo el procedimiento legislativo y, consecuentemente, del decreto combatido”.

La declaratoria de inconstitucionalidad aprobada el 29 de agosto del 2022 fue aprobada por unanimidad de once votos en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que constituye un precedente obligatorio en términos del artículo 94, párrafo decimosegundo, de la Constitución.

C. El incumplimiento del trámite legislativo ordinario debe analizarse con un estándar reforzado cuando se trate de leyes que afecten los derechos fundamentales de grupos minoritarios o históricamente desaventajados o los derechos de participación política.

Para comenzar, resulta pertinente advertir que, como consta en diversos apartados de las impugnaciones a las que acompaña este *amicus curiae*, diversas normas aprobadas mediante el decreto impugnado resultan lesivas a varios derechos humanos de las y los mexicanos, en particular los derechos de los grupos de personas ciudadanas históricamente desaventajados reconocidos en la Constitución. En este sentido, algunos de los derechos afectados por esta reforma son: el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de igualdad y libertad;

el de las minorías a influir o moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final; el de consulta de los pueblos indígenas; el de asociación política; el de acceso a la justicia; el de votar y ser votado; el de la identidad; el de protección a datos personales; el de igualdad; el del acceso a la información; a la educación; el de acceso a la función pública

Este hecho obliga a una motivación reforzada a cargo de la mayoría legislativa que aprobó el decreto impugnado, de tal forma que el desahogo del procedimiento legislativo cumpla cabalmente con el principio de deliberación democrática. En efecto, en las democracias constitucionales las decisiones legislativas con características similares al decreto impugnado deben satisfacer los imperativos requeridos por el sistema democrático y las prerrogativas impuestas por el sistema constitucional. Estos requisitos exigen acatar un marco normativo particular, conformado por reglas y principios, que no se satisface solo con el hecho político que comprende la adopción de una decisión tomada por una mayoría numérica de votos requerida por disposiciones constitucionales y legales en vigor.

En la teoría democrática, las decisiones legislativas sólo pueden llevarse a cabo después de desarrollar actos de igual relevancia, tales como la deliberación entre diferentes fuerzas políticas que se encuentran representadas en el órgano legislativo y que constituye una democracia constitucional. Esa deliberación es un requerimiento *sine qua non* para convalidar que la decisión adoptada por una mayoría de votos satisface los parámetros democráticos y logra el “valor epistémico” propio de una decisión de esa naturaleza³. Conforme a lo establecido por el Diccionario de la Lengua Española, deliberar implica “[c]onsiderar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos”.

En este sentido, en el caso del decreto impugnado, tal y como fue expuesto en los hechos descritos en las demandas de las acciones de inconstitucionalidad, así como en la controversia constitucional presentada por el INE, nunca fueron materializadas las condiciones para llevar a cabo el proceso deliberativo. No solo faltó la participación de fuerzas que garantizan la pluralidad política y la representación democrática en la Cámara de Diputados, sino que ni siquiera se llevó a cabo el proceso deliberativo a cabalidad entre las personas legisladoras que conforman la mayoría que lo aprobó. En consecuencia, la aprobación del decreto impugnado no estuvo sustentado en bases democráticas.

Cabe advertir que, conforme al artículo 40 constitucional⁴, el carácter representativo y el democrático son dos de los atributos que distinguen y otorgan identidad constitucional al Estado mexicano. Ambos se encuentran vinculados por un principio implícito que es el de la deliberación.

³ La tesis del “valor epistémico” de las decisiones democráticas ha sido desarrollada por diversas personas autoras promotoras de la Teoría Deliberativa de la Democracia, como Carlos Santiago Nino, Jürgen Habermas y Roberto Gargarella.

⁴ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por las fórmulas constitucionales que sancionan su integración —principio de votación mayoritaria relativa y principio de representación proporcional⁵—, la Cámara de Diputados es un órgano colegiado que se integra de manera plural. Las personas que la integran representan a las personas ciudadanas del país y esa ciudadanía está caracterizada por la diversidad y la pluralidad de opiniones. Si bien es cierto que las mayorías pueden decidir la aprobación de leyes o de reformas a las mismas, la deliberación legislativa constituye un elemento medular de la representación. Si la primera no se verifica, las voces minoritarias o disidentes no son escuchadas ni consideradas en el proceso legislativo y, en esa medida, no son representadas. Por lo mismo, actos legislativos como el que se combate son violatorios tanto del principio representativo como del principio democrático, ambos constitucionales.

Por otra parte, y en el mismo sentido, para casos análogos y ante las objeciones a los mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes a cargo de las personas jueces o tribunales constitucionales, la teoría constitucional y democrática contemporánea ha desarrollado algunas tesis que merecen ser mencionadas.

La primera de ellas, para efectos del objeto de este *amicus curiae*, sostiene que, si se satisfacen los requisitos democráticos —elección, representación, deliberación y decisión⁶— en la aprobación de las leyes secundarias, el tribunal constitucional —en nuestro caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación— debe aproximarse al estudio de constitucionalidad teniendo en cuenta el principio *in dubio pro legislatore*⁷. Lo anterior alude a que, en la medida de lo posible y exceptuando los casos de contradicciones evidentes entre una ley estudiada y la constitución vigente, el tribunal constitucional debe avalar la constitucionalidad de la ley.

No obstante, —y esta es la segunda tesis que es menester mencionar— el criterio anterior no debe ser aplicado cuando la ley bajo estudio versa sobre: a) derechos fundamentales de grupos minoritarios o históricamente desaventajados, o b) derechos de participación política⁸. En una democracia constitucional, la primera excepción deriva de las exigencias del principio constitucional, mientras que la segunda dimana del principio democrático.

Es fundamental advertir que, tratándose del análisis del contenido de las leyes, ambas excepciones son operantes, incluso bajo el supuesto de que la ley fue aprobada satisfaciendo todos los principios y requisitos del proceso democrático. En efecto, cuando una ley interacciona con los derechos de grupos minoritarios o los derechos de participación política de la ciudadanía, la presunción de legalidad establecida en la primera tesis mencionada es reemplazada por un principio opuesto que obliga al tribunal constitucional a aproximarse al caso en cuestión desde una presunción de inconstitucionalidad de la ley.

⁵ “Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

⁶ Se trata de los cuatro verbos que Michelangelo Bovero considera distintivos del proceso de decisión democrática.

⁷ La idea ha sido ampliamente desarrollada, entre otros, por Víctor Ferres.

⁸ Una obra referente en la materia es *Democracia y desconfianza* de John Hart Ely (Universidad de los Andes, Siglo del Hombre editores, 1997).

Ahora bien, cuando se trata del análisis de la regularidad del proceso legislativo, el estándar reforzado implica que el Tribunal Constitucional debe revisar, con un mayor grado de exigencia, el cumplimiento de las normas que regulan este proceso. Esto se traduce, entre otras cosas, en una aproximación más exigente al analizar las razones que, por ejemplo, podría justificar el trámite urgente de una iniciativa, de tal forma que puedan obviarse los procedimientos legislativos ordinarios.

En el caso concreto del decreto impugnado, tenemos las siguientes violaciones: i) las reformas legales no fueron aprobadas observando los requisitos democráticos y ii) contienen diversas disposiciones que pueden afectar derechos de minorías y grupos desaventajados y en su mayoría están directamente relacionadas con derechos de participación política de las personas ciudadanas en México.

Por consiguiente, en ninguna circunstancia, durante el estudio del caso, el tribunal constitucional debe considerar aplicar el estándar ordinario al analizar la regularidad del proceso legislativo. Al contrario, el correcto proceder del tribunal consiste en la obligación de analizar el proceso de aprobación del decreto impugnado con un estándar de exigencia reforzado.

Lo anterior, en consideración de que el decreto impugnado se materializó mediante una violación a las reglas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen al proceso legislativo, así como a los principios democráticos contenidos en la propia Constitución, contemplados en los artículos 3, 26, 40, 41 y 115, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23.

II. El decreto impugnado también debe ser invalidado totalmente pues el Congreso no realizó una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ni a personas con discapacidad

A. Las demandas de acciones y la controversia solicitan la invalidez total del decreto impugnado al haberse incumplido con el deber constitucional y convencional de realizar una consulta a comunidades y pueblos indígenas

Diversos promoventes plantean la invalidez total del decreto, así como de varias disposiciones en particular, toda vez que el poder legislativo incumplió con su deber constitucional y convencional de realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad. La demanda de Movimiento Ciudadano⁹ (AI 71/2023) solicita la invalidez total bajo el argumento de que las modificaciones a la estructura del INE y los OPLE trastoca la capacidad para organizar elecciones por sistemas normativos internos en al menos 417 municipios indígenas, amén de que alega que el decreto impugnado modifica cuestiones que afectan directamente a

⁹ Véase el concepto de invalidez segundo, inciso b), de la demanda de Movimiento Ciudadano (pp. 52-53).

las personas con discapacidad.¹⁰ La demanda del Partido de la Revolución Democrática¹¹ (AI 75/2023), por su parte, fundamenta la invalidez total conforme a los precedentes de la SCJN y el hecho de que el Congreso no tomó en cuenta la opinión de los 23.3 millones de personas indígenas de nuestro país.¹² Finalmente, la demanda del INE¹³ (CC 261/2023), alega que la totalidad del contenido del decreto impugnado debió someterse a un ejercicio de consulta previo, pues “de forma sistemática impacta la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y el acceso a personas con discapacidad”.

En este apartado, argumentaremos tres cosas. En primer lugar, mostraremos que la Suprema Corte ha sostenido un criterio obligatorio, consistente en que, en materia electoral, cuando un sistema normativo incide en los derechos de estos grupos vulnerables, la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y a personas con discapacidad genera necesariamente la invalidez total del decreto en cuestión.

En segundo lugar, demostraremos, en el caso concreto, que i) el decreto impugnado contempla una multiplicidad de sistemas normativos que inciden directamente en los derechos de estos grupos vulnerables, ii) el Congreso no realizó ninguna consulta con estos grupos y iii) que, en consecuencia, procede la invalidez total del decreto impugnado.

En tercer lugar, evidenciaremos que, incluso si la SCJN decide abandonar su criterio obligatorio, en el caso concreto, la falta de consulta tendría como efecto la invalidez de todos y cada uno de los sistemas normativos contemplados en el decreto impugnado que inciden directamente en los derechos de estos grupos vulnerables.

B. La Suprema Corte ha sostenido que, en materia electoral, la falta de consulta de un sistema normativo que afecta directamente a pueblos y comunidades indígenas, así como a personas con discapacidad, genera necesariamente la invalidez total del decreto controvertido.

Aunque existen varios precedentes que han sostenido este criterio,¹⁴ su expresión más nítida se encuentra desarrollada en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas, resuelta el 5 de enero de 2023 por unanimidad de diez votos. En dicho asunto, se determinó la invalidez total de las normas impugnadas porque en su proceso legislativo se omitió realizar las respectivas consultas a las comunidades y pueblos indígenas, así como a las personas con discapacidad del Estado de Coahuila.

¹⁰ Véase el concepto de invalidez segundo, inciso c), de la demanda de Movimiento Ciudadano (pp. 54-58).

¹¹ Véase, en particular, el apartado II del primer concepto de invalidez de la demanda del Partido de la Revolución Democrática (pp. 22-26).

¹² Además, citó los precedentes de la SCJN en los cuales se ha establecido que, en materia electoral, la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad, generan la invalidez total de los decretos y señaló que el mismo supuesto operaba en este caso.

¹³ Véase el primer concepto de invalidez, apartado II.1 (pp. 53-67).

¹⁴ En términos similares, la SCJN ha resuelto, al menos, las siguientes acciones de inconstitucionalidad: AI 108/2019 y su acumulada, AI 148/2020 y sus acumuladas, AI 164/2020, así como AI 241/2020 y sus acumuladas.

Es importante enfatizar que en dicha acción de inconstitucionalidad la falta de consultas indígenas y personas con discapacidad solo fue uno de los temas que se controvertieron. Tal como se especifica en la sentencia, en dicha acción de inconstitucionalidad la Corte estaba llamada a abordar los siguientes catorce temas:

- 1) Suspensión de propaganda gubernamental y de entrega de programas asistenciales
- 2) Ajuste en asignación de diputaciones para la integración paritaria del congreso local
- 3) Reglas de financiamiento para gastos de campaña de partidos políticos nacionales y locales.
- 4) Regulación de las vacantes temporales de las magistraturas electorales
- 5) Obligación de aspirantes y candidaturas independientes registradas de abstenerse de emitir ofensas y difamaciones
- 6) Jurisprudencia por revalidación de los tribunales electorales locales
- 7) Competencia para sancionar a la persona contralora del tribunal electoral local
- 8) Inelegibilidad y suspensión del derecho a ser votado
- 9) Violación al principio de paridad de género en la conformación del congreso local
- 10) Violación de las facultades del INE para delimitar la geografía electoral en la entidad federativa
- 11) Suspensión de derechos político-electorales
- 12) Vida interna de los partidos políticos
- 13) Violación al principio de igualdad en el sistema paralelo
- 14) Violación a las bases que regulan el principio de representación proporcional contemplado en el artículo 116, fracción II, de la Constitución

En dicho precedente, la SCJN no hizo otra cosa sino reiterar su nutrida línea jurisprudencial en la materia al determinar que primero se deben de estudiar los conceptos de invalidez planteados contra el proceso legislativo por la falta de consulta a estos grupos vulnerables, pues de resultar fundado el argumento, su efecto sería la invalidez total de los decretos impugnados.¹⁵

Así, en dicho caso, al acreditarse la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas, así como a personas con discapacidad, la Corte reiteró que el *efecto lógico* consistía en la invalidez total de los decretos impugnados. Y esto es así, de acuerdo con la Corte, porque en dicho caso —al igual que en el presente— se está frente a sistemas nominativos pertenecientes a la materia electoral, que inciden en un tema tan trascendental como la celebración de los comicios, en los cuales la certeza es un principio rector reconocido por la Constitución. Por su importancia para la resolución del presente asunto, conviene citar, en extenso, el razonamiento de la Corte la sentencia correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas:

“en el caso se trata de *materia electoral* y, en específico, los decretos por los que se expidieron las normas impugnadas forman parte de un *sistema normativo* aplicable al proceso electoral [...]. Por lo que, con la finalidad de evitar los desfases, incongruencias o incoherencias que podrían generarse al solo invalidar parcialmente las normas en cuestión, aunado a la *relevancia que tiene la celebración de los comicios*, así como el *principio de certeza* que debe regir en todos los procesos electorales, *se invalidan en su totalidad los*

¹⁵ Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas, párrafo 34.

decretos 270 y 271 impugnados y se determina la reviviscencia de la legislación derogada con motivo de la entrada en vigor de los decretos impugnados”.¹⁶

Este criterio fue aprobado por unanimidad de diez votos de las y los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y la ministra presidenta Piña Hernández. En ese sentido, constituye un precedente obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94, párrafo decimosegundo, de la Constitución¹⁷. Asimismo, se trata de un precedente directamente aplicable al caso bajo análisis, como se muestra a continuación.

C. A pesar de que el decreto impugnado contempla sistemas normativos en materia electoral que inciden directamente en los pueblos y comunidades indígenas y en las personas con discapacidad, el Congreso no realizó ninguna consulta, por lo que el decreto debe ser invalidado en su totalidad

El decreto impugnado, como se verá, contiene una enorme cantidad de sistemas normativos en materia electoral que inciden directamente en los pueblos y comunidades indígenas, así como en las personas con discapacidad. De manera enunciativa —no exhaustiva— las demandas de las acciones de inconstitucionalidad y de la controversia constitucional señalan algunos de estos sistemas normativos:

- La demanda de la acción de inconstitucionalidad de Movimiento Ciudadano¹⁸ enfatiza los sistemas normativos relacionados con la estructural de la organización de las elecciones, al señalar que los cambios a la estructura tanto del INE como de los OPLE¹⁹ trastoca la capacidad para organizar elecciones de pueblos y comunidades indígenas, que se rigen por sistemas normativos internos, en al menos 417 municipios.
- La demanda de la controversia del INE²⁰ señala, de manera enunciativa, una enorme cantidad de sistemas normativos en materia electoral que inciden en los

¹⁶ Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas, párrafo 88.

¹⁷ “Artículo 94. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas”.

¹⁸ Véase el concepto de invalidez segundo, inciso b), de la demanda de Movimiento Ciudadano (pp. 52-53).

¹⁹ Dichos cambios se ven contenidos, al menos, en las modificaciones que realiza el decreto impugnado a la reestructura organizacional del INE en sus juntas y consejos locales y distritales, en sus órganos de dirección y de oficinas centrales, en la estructura orgánica de su Servicio Profesional, en la estructura de los OPLE, en los plazos para el proceso electoral federal, el procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla, el traslado de los paquetes electorales, el voto de las personas que se encuentran en prisión preventiva oficiosa o con discapacidad permanente, en el registro de las representaciones de los partidos, los resultados electorales, la conformación del Padrón Electoral, las afectaciones al modelo de fiscalización y las condiciones de la contienda (acciones afirmativas, paridad, propaganda y sanciones).

²⁰ Véase el primer concepto de invalidez, apartado II.1 (pp. 55-58). El INE cita expresamente los artículos 1, numeral 4; 3, numeral 1, incisos d bis) y d ter); 11, numeral 4; y 32, numeral 3, inciso d).

pueblos y comunidades indígenas, así como en las personas con discapacidad. Entre las normas señaladas expresamente en la demanda del INE se encuentran: i) la definición legislativa de lo que ha de entenderse por ciertos grupos históricamente discriminados, ii) la obligación de postular al menos 25 diputados de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, entre las que se encuentran las personas indígenas, afroamericanas y con discapacidad, iii) las reglas para cumplir dichas postulaciones tanto en el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, iv) la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular por medio de leyes el proceso de postulación de candidaturas para grupos históricamente vulnerados, v) la prohibición para que la postulación de candidaturas para grupos históricamente discriminados sea regulada mediante acuerdos, lineamientos o reglamentos jerárquicamente inferiores a la ley, vi) las normas para la postulación en bloques de alta y baja competencia, vii) la facultad exclusiva del INE en elecciones federales para imprimir documentos y producir materiales electorales que podrán contar con la traducción a las lenguas indígenas preponderantes en las regiones correspondientes, viii) la obligación del INE para apoyarse dependencias e instancias del Gobierno Federal para la impresión, producción y traducción a las lenguas indígenas de esos materiales, ix) la restricción para que única y exclusivamente las personas que se encuentren en estado de postración de forma permanente derivado de alguna discapacidad certificada médicamente puedan ejercer el voto desde su domicilio, x) la obligación de que los partidos políticos supervisen y vigilen el mecanismo que permita el voto de las personas con discapacidad, xi) la norma que establece que los votos de las personas con discapacidad serán abiertos y computados hasta el domingo de la elección, xii) obligación para que las personas con discapacidad permanente o en estado de postración en territorio nacional emitan su voto desde su propio domicilio, xiii) la obligación de que el voto de las personas con discapacidad se emita dentro de los 15 días previos a la jornada electoral.

- La demanda de las y los integrantes de la Cámara de Diputados señala otras normas de la LGIPE, la LGPP y la LGSMIME que inciden directamente en las comunidades indígenas ya que alteran “la relación de las comunidades con las autoridades electorales —nacionales y locales— como las reglas de participación política de las comunidades, los medios de defensa y las disposiciones que contempla[n] derechos político-electorales”.²¹ Asimismo, señala que los cambios en la estructura de los OPLE incide en los pueblos y comunidades indígenas, pues son precisamente esas instituciones las que a nivel local garantizan los derechos a la autodeterminación, autogobierno y consulta previa, además de que “al eliminar la existencia de los órganos locales y distritales deja de existir el vínculo de coordinación especializado y técnico que permitía la relación” entre autoridades y comunidades. En similar, la demanda de las y los Senadores²² señala

²¹ En particular, la demanda cita los artículos 11 y 11 bis de la LGIPE.

²² La demanda de la minoría del Senado cita los artículos 3, párrafo 2, incisos j), m), n), ñ), y 11, párrafo 4, de la LGIPE, así como los artículos 34, párrafo 2, inciso g), y 39, párrafo 1, inciso i), de la LGPP. Como puede verse, en ese conjunto de preceptos, hay tanto disposiciones vigentes como otras más que formaron parte de la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados pero que eventualmente no fueron aprobadas. Más allá del *lapsus*, de la lectura integral de la demanda es claro que su intención es hacer referencia a normas que refieren a candidatura indígenas y acciones afirmativas, esto es, los artículos 11, párrafo 4, de la LGIPE, y los artículos 34, párrafo 2, inciso g), y 39, párrafo 1, inciso i), de la LGPP. Véase el concepto de invalidez cuarto de la demanda de la minoría del Senado (pp. 170-178).

específicamente las normas relativas a la postulación de candidaturas de personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, entre los que se encuentran las personas indígenas, afroamericanas y con discapacidad.

A pesar de que el decreto impugnado contiene, cuando menos, estas disposiciones que inciden directamente en los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, así como en las personas con discapacidad, lo cierto es que el Congreso de la Unión no realizó ningún tipo de consulta a dichas comunidades, ni muchos menos cumplió con los parámetros que ha establecido la Corte para este tipo de ejercicios, a saber, que las consultas deben ser i) previas al acto, ii) culturalmente adecuadas, iii) informadas, iv) de buena fe, y v) fuera de un ambiente hostil.²³ Esta omisión es un hecho público y notorio, que además la Suprema Corte de Justicia podrá corroborar con los informes que en su momento rindan la Cámara de Diputados, el Senado y el Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, conforme al criterio obligatorio de la SCJN, el efecto de no realizar la consulta a estos grupos vulnerables no puede ser otro que el de la invalidez total del decreto impugnado y la consecuente reviviscencia de la legislación derogada con motivo de la entrada en vigor del decreto impugnado.

D. Incluso si la SCJN decide abandonar su criterio obligatorio, la falta de consulta invalidaría todos y cada uno de los sistemas normativos contemplados en el decreto impugnado que inciden directamente en los pueblos y comunidades indígenas, así como en las personas con discapacidad

Finalmente, es importante enfatizar que, en el remoto caso de que la SCJN abandone su criterio obligatorio, en el caso concreto, la falta de consulta tendría como efecto la invalidez de todos y cada uno de los sistemas normativos contemplados en el decreto impugnado que inciden directamente en los derechos de estos grupos vulnerables. Dicho de otra manera, si la SCJN determina, a partir de este caso, que en materia electoral la falta de consulta a pueblos y comunidades indígenas, así como a personas con discapacidad, no genera necesariamente la invalidez total del decreto controvertido, entonces el Tribunal Constitucional deberá invalidar todos y cada uno de los sistemas normativos que inciden directamente en estos grupos vulnerables.

Y, como se ha visto en un apartado precedente, el decreto impugnado contempla una enorme cantidad de sistemas normativos que inciden directamente en los pueblos y comunidades indígenas, y en las personas con discapacidad. En ese sentido, no sólo deberán ser invalidados los sistemas normativos señalados en las demandas de acciones de inconstitucionalidad presentadas por Movimiento Ciudadano, por diputadas y diputados federales, por senadoras y senadores, así como en la demanda de controversia constitucional del INE, sino que la SCJN deberá identificar todos y cada uno de los sistemas normativos adicionales que incidan directamente en estos grupos vulnerables, a fin cumplir con el mandato constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad.

²³ Véase, entre otros, los criterios sostenidos por la SCJN en la tesis 2a. XXIX/2016 (10a.). Asimismo, véanse los criterios de la CorteIDH en los casos: *Pueblo Saramaka vs Surinam*, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuku vs Ecuador*, así como *Comunidad Garifuna de Punta Piedra y sus Miembros vs Honduras*.

III. Las normas que desmantelan el Servicio Profesional Electoral Nacional vulneran el mandato constitucional que el INE debe contar con el personal necesario para sus funciones, así como el principio constitucional de profesionalización

A. Las demandas de las acciones y la controversia muestran que los cambios a la estructura del INE, así como la reducción de los plazos para reclutar y capacitar a los asistentes y supervisores electorales, son contrarios a diversos mandatos del artículo 41 constitucional.

Como lo señalan las acciones de inconstitucionalidad 71/2023, 75/2023, 90/2023, 91/2023 y 93/2023, así como la controversia constitucional 261/2023, el decreto impugnado introduce cambios estructurales en la arquitectura institucional del INE. La reforma de órganos locales y oficinas auxiliares para sustituir a las juntas distritales y a las juntas locales ejecutivas.²⁴ Además, fusionan las áreas ejecutivas de administración y del servicio profesional en una Dirección Ejecutiva de Administración²⁵, y las áreas de capacitación, educación cívica y de organización electoral en una Dirección Ejecutiva de Organización y Capacitación Electoral²⁶. Por último, se reducen los plazos para reclutar y capacitar a los Capacitadores Asistentes Electorales y Supervisores Electorales²⁷.

Los efectos y afectaciones de estos cambios no son menores. Sólo por mencionar un ejemplo dramático: el Servicio Profesional Electoral Nacional sufre una reducción de más del 85%, pasando de 2,571 plazas de cargos y puestos a solo 396. En términos generales, los promoventes señalan que cambios estructurales, como el referido, vulneran el principio de pesos y contrapesos, el derecho al voto y el derecho a la identidad, por mencionar algunos.

Este *amicus curiae* desarrolla el efecto que tienen estos cambios introducidos por el decreto impugnado en dos normas establecidas en el artículo 41 de la Constitución: i) el mandato constitucional consistente en que el INE será “profesional en su desempeño” y ii) el mandato constitucional consistente en que los órganos ejecutivos y técnicos “dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones”.

B. El decreto impugnado vulnera el mandato institucional de profesionalización al eliminar prácticamente toda la estructura profesionalizada del INE a nivel distrital y sustituirla por una estructura mínima que además podrá ser temporal

Como se verá, el decreto impugnado 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

²⁴ Artículos 33, 61, 62, 71 y 72 de la LGIPE.

²⁵ Artículos 47, 57 y 59 de la LGIPE.

²⁶ Artículos 56, 58 y 81 de la LGIPE.

²⁷ Artículos 40 y 225 de la LGIPE.

servicio profesional electoral ahora sean ejecutadas, en el mejor de los casos, por un solo vocal operativo, que pertenecerán a órganos que podrían ser temporales.²⁸

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.²⁹ En el caso de estas últimas, la misma ley señalaba que serían “integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral Nacional”,³⁰ que tendrían el carácter de “órganos permanentes”³¹ 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.³²

El decreto impugnado, en cambio, supone la destrucción de 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 300 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”.³³ 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”,³⁴ que realizará una enorme cantidad de funciones.

Es relevante que la nueva redacción de la LGIPE utilice el vocablo “hasta” pues en realidad la reducción contemplada en la nueva LGIPE es aún mayor que lo que podría pensarse en un primer momento. Esto es así, ya que la nueva ley electoral señala que sólo habrá una oficina auxiliar en las zonas metropolitanas que abarquen más de un distrito.³⁵ 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.³⁶

Estas oficinas auxiliares, que podrán ser temporales, deberán realizar un enorme cúmulo de funciones. Entre las funciones que le son asignadas a partir de la reforma a estas oficinas auxiliares se encuentran las tareas permanentes de educación cívica y

²⁸ Retomamos aquí lo expuesto por Javier Martín Reyes y María Marván Laborde en: “La reforma electoral de 2023: el alud de inconstitucionalidades”, en *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, IJ-UNAM, 2023.

²⁹ Artículo 32 de la LGIPE anterior a la reforma.

³⁰ Artículo 72, numeral 4, de la LGIPE anterior a la reforma.

³¹ Artículo 72, numeral 1, de la LGIPE anterior a la reforma.

³² Artículo 72, numeral 1, de la LGIPE anterior a la reforma.

³³ 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.

³⁴ Artículo 71, numeral 1, de la LGIPE reformada.

³⁵ Artículo 61, numeral 4, incisos a) y b) de la LGIPE reformada.

³⁶ 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.

capacitación electoral dirigidas a la ciudadanía³⁷ y la integración de las mesas directivas de casilla.³⁸ 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,³⁹ ii) apoyar en las tareas de fiscalización,⁴⁰ iii) colaborar en el monitoreo de radio y televisión,⁴¹ iv) coadyuvar en la operación y supervisión de los módulos de atención ciudadana en los que se tramita la credencial para votar,⁴² v) cumplir los programas relacionados con el Registro Federal de Electores,⁴³ vi) prever lo necesario para la publicación de las listas de integración de las mesas directivas de casilla y su ubicación,⁴⁴ vi) 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,⁴⁵ vii) apoyar en el ejercicio de sus atribuciones a los órganos locales,⁴⁶ viii) presidir el consejo distrital que le corresponda,⁴⁷ ix) coordinar al personal administrativo a su cargo,⁴⁸ así como x) “acordar con los órganos locales los asuntos de su competencia”.⁴⁹

Todo lo anterior constituye una violación directa al mandato constitucional consistente en que el INE será “profesional en su desempeño”. Como se ha mostrado, los cambios introducidos por el decreto impugnado pretenden 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 una estructura mínima, escasamente profesionalizada, conformada en el mejor de los casos por un solo vocal operativo que pertenecerá a una estructura que podría ser temporal.

En algunos, la vulneración al mandato de profesionalización es aún más drástico. Como se ha mostrado, 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.

De igual forma, es conveniente señalar que esta vulneración es aún más evidente si se adopta una perspectiva histórica. Desde 1992, el entonces Instituto Federal Electoral y ahora el INE han sido parte de un largo proceso de construcción institucional, en el cual la profesionalización de la función electoral se ha convertido en un auténtico pilar de

³⁷ Artículo 82, numeral 3, de la LGIPE reformada.

³⁸ Artículo 82, numeral 4, de la LGIPE reformada.

³⁹ Artículo 74, numeral 1, inciso f), de la LGIPE reformada.

⁴⁰ Artículo 74, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada.

⁴¹ Artículo 74, numeral 1, inciso c), de la LGIPE reformada.

⁴² Artículo 74, numeral 1, inciso d), de la LGIPE reformada.

⁴³ Artículo 74, numeral 2, inciso d), de la LGIPE reformada.

⁴⁴ Artículo 74, numeral 1, inciso h), de la LGIPE reformada.

⁴⁵ Artículo 74, numeral 2, inciso g), de la LGIPE reformada.

⁴⁶ Artículo 74, numeral 1, inciso a), de la LGIPE reformada.

⁴⁷ Artículo 74, numeral 2, inciso a), de la LGIPE reformada.

⁴⁸ Artículo 74, numeral 2, inciso a), de la LGIPE reformada.

⁴⁹ Artículo 74, numeral 1, inciso e), de la LGIPE reformada.

nuestro sistema democrático. Para satisfacer las demandas ciudadanas en cuestiones electorales, se volvió necesario contratar a personal de forma permanente, ya que era necesario un funcionariado con un alto grado de especialización, competencia, independencia e imparcialidad. Toda esta construcción institucional está en riesgo a partir del decreto impugnado, pues es previsible que las personas que cuenten con estas características y que eventualmente sean despedidas del INE muy probablemente abandonen, en definitiva, la función electoral, lo cual supondría una pérdida de capital humano que necesariamente impactaría en la profesionalización del INE.

Finalmente, la inconstitucionalidad del desmantelamiento de la estructura profesionalizada se mantiene incluso si la Suprema Corte considera que el mandato constitucional consistente en que el INE será “profesional en su desempeño” no es una regla, sino un principio. En ese caso, las reformas introducidas por el decreto impugnado no superarían un estándar de proporcionalidad.

En concreto, al someter la medida impugnada a las cuatro gradas que comprende esta herramienta metodológica de interpretación —finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto— es evidente que las medidas impugnadas no logran pasar este test. Aun bajo la suposición de que los artículos del decreto persiguieran un fin constitucionalmente legítimo y fuesen idóneos para conseguir ese fin, es evidente que hay medidas menos lesivas para conseguir el mismo fin constitucional, por lo que no supera el requisito de necesidad.

C. El desmantelamiento de la estructura profesionalizada del INE también vulnera el mandato constitucional consistente en que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Adicionalmente, los cambios que se han explicado anteriormente generan una vulneración directa al mandato constitucional, establecido en el artículo 41 de la Constitución, consistente en que los órganos ejecutivos y técnicos “dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones”.

Es claro que, en esta disposición, el Poder Reformador de la Constitución estableció una doble garantía para el adecuado funcionamiento de los órganos ejecutivos y técnicos. Por una parte, estableció que el personal de dichos órganos deberá ser “calificado”, lo que implica que las personas que desempeñen funciones deben contar con un perfil, formación y experiencias necesarias que las hagan idóneas para desempeñar eficientemente y eficazmente las funciones con un alto grado de complejidad como lo son las funciones ejecutivas y técnicas del INE. Por otra parte, determina que el personal debe ser “necesario”, lo cual no puede sino interpretarse en el sentido de que los órganos ejecutivos y técnicos deben contar con un número adecuado de personas, de tal forma que los órganos ejecutivos y técnicos puedan desempeñar a cabalidad sus funciones.

Precisado lo anterior, queda claro que el desmantelamiento de la estructura profesionalizada del INE materializa una abierta contradicción con el mandato constitucional consistente en que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

Por una parte, es claro que la desprofesionalización que se ha explicado antes tiene una incidencia claramente negativa en el carácter calificado del personal que conforma las juntas distritales, esto es, la estructura ejecutiva más importante y extendida con la que cuenta el INE. Como se ha visto, el que los integrantes de las juntas distritales —que el decreto impugnado busca desaparecer— sean parte del servicio profesional electoral es lo que garantiza que dichos servidores cuenten con el perfil, formación y experiencia necesaria para desempeñar eficiente y eficazmente sus funciones. Y eso se logra, precisamente, a través de los mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina que contempla el Servicio Profesional Electoral Nacional del INE. En cambio, la apuesta del decreto impugnado por una estructura mínima y mayoritariamente desprofesionalizada tiene el efecto opuesto, esto es, la posibilidad de que accedan a la función electoral personas de escasa o nula formación y experiencia para el desempeño de las funciones ejecutivas.

Por otra parte, la desaparición de prácticamente toda la estructura distrital permanente del INE también vulnera el mandato de contar con el personal necesario para el desempeño de variadas y trascendentales funciones ejecutivas que tenían las juntas ejecutivas distritales. De nueva cuenta, el ejemplo de la Zona Metropolitana del Valle de México es por demás ilustrativo: resulta fácticamente imposible que las tareas que antes eran realizadas por 260 funcionarios profesionales ahora puedan ser realizadas por un solo funcionario, a cuyo cargo tendría funciones fundamentales para garantizar los derechos de participación política de 16 millones de personas electoras.

Podría alegarse, por supuesto, que ante la insuficiencia de recursos humanos profesionalizados y calificados, derivada de la destrucción de la estructura territorial, el INE contratará personal adicional que no necesariamente forme parte del servicio profesional.⁵⁰ Pero en ese caso, la vulneración al mandato constitucional persistirá, toda vez que la contratación de personal ajeno al servicio profesional generaría una falta de capacitación en sus perfiles, además de que sería contradictorio con la regla constitucional que establece que el INE debe ser profesional en su desempeño.

En suma, lo anterior permite ver, con toda claridad, que los cambios introducidos por el decreto impugnado generarían que el INE ya no cuente con el personal calificado necesario para ejercer funciones ejecutivas que son fundamentales para la garantía de los derechos de participación política. Se trata, por tanto, de una vulneración directa a uno de los mandatos del artículo 41 constitucional, por lo que todos los artículos que dismantelan la estructura distrital profesional y permanente del INE deben ser invalidados por la Suprema Corte de Justicia.

IV. Las normas que eliminan las Unidades Técnicas transgreden la estructura mandatada por el artículo 41 constitucional, en cuanto a la

⁵⁰ 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 de 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”.

obligación de contar con órganos técnicos necesarios para ejercer sus atribuciones.

En los mecanismos de control constitucional promovidos por diferentes partidos políticos, senadoras y senadores, diputadas y diputados, así como por el INE, se argumenta que la eliminación de las Unidades Técnicas es inconstitucional, ya que transgrede la obligación constitucional que tiene el INE de contar los órganos necesarios para llevar a cabo sus atribuciones.

En particular, la derogación del artículo 60, la adición del 60 bis⁵¹ y reforma al 190, párrafo 3⁵² y 196, párrafo 1⁵³ de la LGIPE son contrarios a la Constitución al desaparecer la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (UTVOPL), fusionar la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral con la Dirección Jurídica y cambiarles la naturaleza, así como la de la Unidad Técnica de Fiscalización UTF.

Así, el decreto impugnado desaparece las unidades técnicas del INE, las cuales son:

1. la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales;
2. la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral;
3. la Unidad Técnica de Servicios de Informática;
4. la Unidad Técnica de Fiscalización; y
5. la Dirección Jurídica

En su lugar, las Direcciones Ejecutivas llevarán a cabo las funciones que tenían estos órganos, en violación al artículo 41 constitucional, el cual demanda la existencia de órganos técnicos para el INE. A continuación, la aportación del *amicus curiae* en esta sección será explicar las funciones que tiene cada unidad técnica, con el objetivo de enfatizar el detrimento que causará el decreto impugnado a múltiples sectores técnicos del INE si no es declarado inconstitucional.

A. Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (UTVOPL)

El decreto impugnado pretende derogar el artículo 60 de la LGIPE, desapareciendo la UTVOPL. Esta unidad técnica fue creada a partir de la reforma de 2014 al ser establecida la concurrencia y colaboración del INE en los procesos electorales locales. En la exposición de motivos de esta reforma fue establecido lo siguiente:

⁵¹ “Artículo 60 Bis. 1. La Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral tiene las atribuciones siguientes [...]”.

⁵² “Artículo 190. [...] 3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Dirección Ejecutiva de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función”.

⁵³ “Artículo 196. 1. La Dirección Ejecutiva de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos”.

“[...] este nuevo Instituto se constituirá como la instancia encargada de organizar las elecciones federales y locales, lo que robustecerá los principios constitucionales de la democracia, al realizar también la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados, así como de las autoridades municipales, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.”

En este tenor, la desaparición de esta unidad técnica dificulta la ejecución de las obligaciones constitucionales que tiene el INE en materia de procesos electorales locales. La UTVOPL se encarga de la coordinación y ejecución de actividades conjuntas con los organismos públicos locales. Acciones tales como la capacitación electoral, el diseño y determinación de los distritos electorales, la ubicación de las casillas, la designación de funcionarios de sus mesas directivas y la elaboración de sondeos de encuestas o sondeos de opinión requieren del apoyo de esta unidad técnica.

En concreto, conforme al artículo 60 de la LGIPE —el cual se pretende derogar— la UTVOPL se encarga de las siguientes funciones:

- a. Proponer a la Comisión de Vinculación los lineamientos, criterios y disposiciones que emita el Instituto para el cumplimiento de las funciones que, en términos de lo previsto en esta Ley, delegue en los Organismos Públicos Locales;
- b. Dar seguimiento e informar a la Comisión de Vinculación con relación a las funciones delegadas a los Organismos Públicos Locales;
- c. Promover la coordinación entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales para el desarrollo de la función electoral;
- d. Realizar los estudios e informes que le solicite la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales;
- e. Coadyuvar con la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales en la integración de la propuesta para conformar los Consejos de los Organismos Públicos Locales;
- f. Elaborar el año anterior al de la elección que corresponda, el calendario y el plan integral de coordinación con los Organismos Públicos Locales para los procesos electorales de las entidades federativas que realicen comicios, y coordinar su entrega para conocimiento del Consejo General;
- g. Poner a disposición de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales los informes anuales que rindan los Organismos Públicos Locales, respecto del ejercicio de facultades delegadas u otras materias que correspondan conocer al Instituto, para conocimiento del Consejo General;
- h. Elaborar los proyectos de acuerdos y disposiciones necesarios para coordinar la organización de los procesos electorales en las entidades federativas, en términos de lo dispuesto por el inciso a) del Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás legislación aplicable; y
- i. Facilitar la coordinación entre las distintas áreas del Instituto y los Organismos Públicos Locales.

Estas atribuciones tienen como fin último coordinar los procesos electorales locales concurrentes.

En lugar de la UTVOPL, el decreto impugnado pretende que la Dirección de Organización y Capacitación Electoral desarrolle sus funciones. Este órgano proviene de la fusión de la Dirección de Organización Electoral con la de Capacitación Electoral y

Educación Cívica. En este acto, el decreto impugnado establece una Dirección Ejecutiva que tiene que realizar actividades de tres áreas diferentes y cuenta con una doble naturaleza. Como ya fue explicado en el apartado anterior, la Constitución demanda una diferenciación entre órganos ejecutivos y técnicos.

Si no se declara la inconstitucionalidad del decreto impugnado, para realizar los convenios de coordinación y colaboración se necesitará analizar el marco normativo de todas legislaciones locales, lo cual puede resultar en retrasos que impiden el ejercicio de los procesos electorales. Lo anterior, en virtud de que para realizar los convenios de colaboración y coordinación se necesitan conocer de manera detallada las características del INE y de los OPL, junto con la normativa local. El nivel de adiestramiento y conocimientos que deberá adquirir el personal de este órgano para realizar sus funciones en tiempo y forma es tal que hay una expectativa muy alta de que se retrasen las diligencias necesarias previo al proceso electoral concurrente.

Por último, con la eliminación de la UTVOPL se pone en riesgo la atribución de designar, en tiempo y forma, a las y los Consejeros de los OPL, la cual es fundamental para poder garantizar que los funcionarios elegidos serán imparciales y llevarán a cabo el proceso electoral local. Esta unidad se encarga del proceso de selección de los Consejeros Electorales locales. Sin un área específica que coordine los mecanismos de reclutamiento para elegir Consejeros Electorales locales, tales como exámenes y entrevistas, se vulnera el mandato del artículo 41 constitucional de concurrencia entre el INE y los OPL. Esto cobra especial relevancia en el 2024, ya que durante ese año se convocarán 51 vacantes en 18 entidades federativas⁵⁴. Desde su concepción hasta la actualidad, la UTVOPL ha emitido 165 convocatorias para la selección y designación de Consejerías y Presidencias de los Organismos Públicos Locales, por lo que ha justificado su existencia frente al legislador ordinario.

En suma, la desaparición de la UTVOPL es una violación directa al requisito que establece que el INE cuente con órganos ejecutivos y técnicos necesarios para el desempeño de sus atribuciones.

B. Unidad Técnica de Fiscalización

Esta unidad técnica se ve reemplazada por la Dirección Ejecutiva de Fiscalización, conforme a los artículos 190, párrafo 3 y 196, párrafo 1 de la LGIPE. Esta acción es un claro atentado en contra del texto constitucional que establece de manera clara que la instancia encargada de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos esté a cargo de un órgano técnico⁵⁵.

⁵⁴ 48 correspondientes a las consejerías que concluirán su encargo el 30 de septiembre de ese año en las entidades de Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán, así como tres consejerías en Zacatecas que si bien concluyen encargo el 4 de enero de 2025, como se ha hecho en procesos anteriores, las etapas se desarrollan en conjunto con el resto de las entidades que se designan en septiembre.

⁵⁵ “Artículo 41. [...] La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General

Primero, a diferencia de la UTF, la Dirección Ejecutiva de Fiscalización no cuenta con autonomía técnica y de gestión, lo cual representa un riesgo en el ejercicio imparcial de sus atribuciones. Lo anterior, debido a que la Comisión de Administración podrá supervisar el desempeño de los órganos ejecutivos y técnicos, lo que atenta con la objetividad de los procesos de revisión técnica propios de la UTF.

Segundo, el Consejo General podrá sujetar a esta Dirección a la revisión y aprobación de su estructura administrativa, de acuerdo con el artículo 49, párrafos 1 y 2⁵⁶ de la LGIPE. Esto atenta contra el artículo 41 constitucional, ya que los procesos operativos de la UTF necesitan de una metodología de análisis técnico antes del proceso deliberativo. En suma, una vez más el decreto impugnado violenta la distinción entre órganos técnicos, ejecutivos y de dirección que mandata la Constitución.

C. Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y Dirección Jurídica

El decreto impugnado pretende fusionar la Dirección Jurídica con la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. Lo anterior, violenta el requerimiento constitucional de que el INE cuente con personal capacitado y necesario, así como la obligación de dividir los órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Este nuevo órgano combinará las atribuciones de la DJ, tales como la representación jurídica del INE, funciones de consulta, asesoría y revisión administrativa, con los conocimientos especializados en la tramitación y sustanciación de los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, propias de la UTCE.

Con base en la estructura del INE, estas dos unidades técnicas tienen un alto volumen de atribuciones y actividades, por lo que su fusión vulnera la eficacia y eficiencia de los procesos que desarrolla cada una. Además, se pueden llegar a confundir los procesos. Por ejemplo, los temas contenciosos sancionadores electorales, donde la UTCE actúa como autoridad tramitadora y remite los mismos a la Sala Regional Especializada, necesitan de una autonomía técnica y de gestión. En cambio, las actividades de la DJ están enfocadas en las demandas en las que INE es parte a nivel Nacional, incluyendo procedimientos disciplinarios y laborales.

Así, como se ha repetido en múltiples instancias a lo largo de este *amicus curiae*, el artículo 41 constitucional demanda una división de órganos necesarios para que el INE ejerza sus funciones.

En suma, en relación con las unidades técnicas, el decreto impugnado no respeta la especialidad que tienen cada una de estas unidades y se aumenta significativamente las atribuciones que las nuevas direcciones deberán desarrollar, todo en perjuicio de la

no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales”.

⁵⁶ “Artículo 49. 1. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva auxiliará al Consejo General en la coordinación de las Direcciones Ejecutivas, en la conducción de la administración y en la supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, de lo cual dará cuenta al Consejo General. 2. Para la coordinación de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva realizará reuniones de trabajo en las que participará la o el consejero presidente del instituto y la persona titular del Órgano Interno de Control. De dichas reuniones de coordinación, se deberán rendir informes al Consejo General para su conocimiento”.

calidad y eficacia de los procesos que se necesitan concretar para un ejercicio adecuado de los derechos electorales de los ciudadanos y ciudadanas.

V. Las normas que crean la Comisión de Administración para reemplazar a la Junta General Ejecutiva alteran el mandato constitucional que obliga a diferenciar los órganos ejecutivos de los de dirección.

Como lo evidencian las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional previamente mencionadas, el decreto impugnado, en el artículo 42⁵⁷ de la LGIPE, suprime la Junta General Ejecutiva y, en su lugar, establece la Comisión de Administración, todo en contravención del artículo 41 constitucional, que mandata el establecimiento de órganos, directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Este amicus pretende aportar a las razones jurídicas en las que se basa la declaración de inconstitucionalidad de esta sección de dos maneras; primero, profundizando en el funcionamiento de la Junta General Ejecutiva, con el propósito de evidenciar su importancia para el INE y enfatizando los rasgos de la Comisión de Administración que violentan la Constitución; y, segundo, explicando la importancia de la división de órganos que exige el artículo 41 constitucional.

A. La Junta General Ejecutiva y la Comisión de Administración

La Junta General Ejecutiva fue prevista por el legislador ordinario desde 1990. Este es un órgano ejecutivo central que se encarga de establecer, ejecutar y coordinar las atribuciones establecidas para las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del INE.

El decreto impugnado pretende desaparecer una entidad administrativa colegiada que, entre algunas de sus funciones, tiene la determinación del ejercicio del presupuesto, mediante la aprobación de proyectos específicos o extraordinarios, que impliquen variación del presupuesto originalmente previsto y sustanciación de procedimientos laborales.

La JGE desaparece sin ser sustituida por otro órgano ejecutivo que pueda ejercer sus funciones. En cambio, establece la Comisión de Administración, la cual estará conformada por cinco Consejeros Electorales y por las personas Directoras Ejecutivas del Instituto. Es esencial mencionar la estructura temporal de este nuevo órgano, ya que sus integrantes solo durarán tres años y su presidencia se renovará anualmente. Lo anterior, es un claro desconocimiento a las necesidades del INE, establecidas en mandato constitucional. Asimismo, la estructura de la Comisión de Administración confunde y obstaculiza el debido ejercicio de sus atribuciones, debido a la conformación de consejeros en su operación.

⁵⁷ “Artículo 42. [...] 6. La Comisión de Administración será integrada por cinco personas Consejeras Electorales, con derecho a voz y voto; y por las personas Directoras Ejecutivas del Instituto, únicamente con derecho a voz. Sus determinaciones serán adoptadas por mayoría de votos. Sus integrantes serán renovados cada tres años y su presidencia cada año, siendo su presidente el o la Consejera que designe para tales efectos el Consejo General”.

Dentro de sus nuevas atribuciones, la Comisión de Administración tendrá que:

- a) proponer el anteproyecto de presupuesto del INE;⁵⁸
- b) proponer las políticas y los programas generales del INE;⁵⁹
- c) establecer los procedimientos administrativos;⁶⁰
- d) aprobar la evaluación al desempeño del servicio profesional;⁶¹
- e) someter al Consejo General el proyecto del Estatuto del servicio profesional;⁶²
- f) proveer de sus rangos o niveles a los cargos inmediatamente inferiores a las Direcciones Ejecutivas;⁶³
- g) conocer de las propuestas para celebrar convenios para la impartición de cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes e integrantes del servicio profesional;⁶⁴
- h) proponer el establecimiento de oficinas municipales;⁶⁵
- i) aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del INE;⁶⁶
- j) proponer la instalación de las oficinas auxiliares atendiendo al criterio municipal o de zona conurbada;⁶⁷
- k) aprobar la estructura mínima indispensable de las oficinas municipales;⁶⁸ y
- l) “[l]as demás que le encomienden esta Ley [la LGIPE], el Consejo General o su presidente”.

Ahora bien, la Junta General Ejecutiva cumple con un rol fundamental, ya que le da cohesión y seguimiento a las Direcciones, las cuales llevan a cabo diferentes actividades, con el objetivo lograr un ejercicio adecuado de la función electoral. En cambio, la naturaleza jurídica de la Comisión de Administración le impide realizar estas funciones, ya que está constituido para auxiliar al Consejo, no para hacer las actividades de manera independiente. En consecuencia, la Comisión de Administración sí puede dar seguimiento y procesar temas, tales como la modificación del presupuesto, pero no está estructurada para ejercer directamente las atribuciones de otros órganos ejecutivos.

El que se haya constituido a la Comisión de Administración para supervisar órganos ejecutivos y técnicos no constituye por sí mismo una violación a la Constitución. No obstante, al pretender que este órgano reemplace a la Junta General Ejecutiva, un órgano de naturaleza ejecutiva central se está desconociendo el mandato constitucional que exige una diferencia entre órganos de dirección y ejecutivos.

⁵⁸ Artículo 44, numeral 1, inciso z), de la LGIPE reformada-

⁵⁹ Artículos 44, numeral 1, inciso bb), y 48, numeral 1, inciso a), de la LGIPE reformada.

⁶⁰ Artículo 48, numeral 1, inciso b), de la LGIPE reformada.

⁶¹ Artículo 48, numeral 1, inciso e), de la LGIPE reformada.

⁶² Artículo 125 Bis, numeral 5, de la LGIPE reformada.

⁶³ Artículo 125 Ter, numeral 8, inciso a), de la LGIPE reformada

⁶⁴ Artículo 125 Quáter, numeral 3, de la LGIPE reformada.

⁶⁵ Artículo 48, numeral 1, inciso g), de la LGIPE reformada

⁶⁶ Artículo 48, numeral 1, inciso o), de la LGIPE reformada.

⁶⁷ Artículo 72, numeral 5, de la LGIPE reformada.

⁶⁸ Artículo 80 Quinquies, numeral 1, de la LGIPE reformada.

B. La importancia de la división de órganos en el artículo 41 constitucional.

Es menester enfatizar que resulta contrario a nuestra norma suprema que las atribuciones de la Junta General Ejecutiva sean trasladadas a la Comisión de Administración, ya que esta última está conformada por Consejeros Electorales. Hay una incompatibilidad de funciones, debido a que las actividades de naturaleza ejecutiva de la Junta General Ejecutiva se trasladan a Consejeros, los cuales forman parte del órgano de dirección.

Para poder comprender a cabalidad el impacto que tiene la creación de la Comisión de Administración y la eliminación de la Junta General Ejecutiva, es necesario ahondar en las razones por las que el artículo 41 constitucional demanda una distinción entre órganos de diferentes naturalezas. En primer lugar, el INE, como órgano constitucional autónomo, está encargado de realizar una serie de actividades que, no obstante, se encuentran encaminadas al ejercicio efectivo de los derechos políticos de las personas, tienen distinciones significativas entre sí. Por lo tanto, es necesaria una división de funciones y especialización a su interior, para que diferentes órganos cumplan distintas actividades.

En segundo lugar, la diferenciación constitucional también obedece a una lógica de complementariedad de funciones hacia el interior del órgano. El que exista una multiplicidad de órganos al interior del INE previene la concentración del poder en uno solo. En el contexto de un órgano constitucional autónomo encargado de garantizar los derechos políticos electorales de las personas de un país y organizar los procesos electorales, la concentración de poder en un órgano representa un riesgo para la efectividad de tales funciones.

Como ya fue mencionado en otras secciones, el contexto histórico del país en cuestiones electorales llevó a la construcción de un órgano que cuente con garantías institucionales de eficacia y tutela de derechos fundamentales, al mismo tiempo.

VI. La intervención del Poder Ejecutivo en la validación de la lista de electores vulnera la autonomía constitucional del INE

A. Las demandas de las acciones y la controversia evidencian la inconstitucionalidad de la intervención del gobierno federal en tareas que son exclusivas del INE

En las demandas de las acciones de inconstitucionalidad 71/2023, 75/2023, 90/2023, 91/2023 y 93/2023, así como en la controversia constitucional 261/2023, se demuestra que los artículos 8, 11, 12, 28 Ter, 31, 32, 33, 40, 47, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 71, 72, 81, 92, 125 Septies, 134, 135, 225, 226, 331 y 333 de la LGIPE, así como el artículo 5 de la LGPP y el artículo 34 de la LGSMIME, vulneran el principio de autonomía que la Constitución otorga al INE. Entre otras cuestiones, estas disposiciones facultan a la Secretaría de Relaciones Exteriores —dependencia que forma parte de la administración pública federal centralizada— para validar la información de las personas mexicanas residentes en el extranjero que soliciten su inscripción en el listado nominal de electores.

Los argumentos jurídicos que sustentan esta violación constitucional están consignados con precisión en los recursos de impugnación constitucional presentados, por lo que el objeto directo de este *amicus curiae* se encuentra en las razones que explican que el Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral) sea un organismo autónomo, así como la relevancia de que el Poder Ejecutivo sea apartado de estas funciones, en tanto garantías institucionales para salvaguardar los derechos al voto libre y a la identidad de las personas ciudadanas en México.

B. La exclusión del Poder Ejecutivo del registro electoral de personas constituye una garantía institucional de los derechos humanos al voto libre y a la identidad de las personas.

Si realizamos una argumentación histórica, encontraremos que como detonante de la creación del Instituto Federal Electoral (1989-1990) se encuentra la crisis electoral de 1988. Como respuesta política a ese evento disruptivo de la estabilidad institucional se adoptaron tres decisiones estratégicas: i) crear una autoridad electoral políticamente imparcial, técnicamente sólida y autónoma del gobierno, ii) construir un padrón electoral confiable y iii) otorgar a las personas ciudadanas una identificación fiable para votar y para acreditar su personalidad.

Estos objetivos comenzaron a materializarse desde esos años. Sin embargo, se consolidaron con las reformas electorales de 1994, 1996, 2007 y 2014. Con esta última, como una medida para aumentar las garantías de imparcialidad y autonomía de las autoridades electorales ante los gobiernos estatales, el Instituto Federal Electoral se convirtió en Instituto Nacional Electoral.

La autonomía, entonces, es un atributo constitucional contemplado en los artículos 41 y 116 que constituye una garantía y, al mismo tiempo, un mandato para que las autoridades electorales (nacional y estatales) se conduzcan con independencia en sus decisiones y funcionamiento. No se trata de un atributo constitucional circunstancial o accesorio, sino de una característica jurídica y política definitoria de la institucionalidad electoral mexicana.

Por otra parte, el artículo 41 de la Constitución establece textualmente que, para los procesos electorales federales y locales, corresponde al INE “el padrón y la lista de electores” . Con claridad, se trata de un mandato que debe ejecutarse en el ámbito y ejercicio de la autonomía constitucional y que tiene su contraparte en la exclusión del Poder Ejecutivo en las tareas de validación y conformación del listado nominal de personas electores que, a su vez, constituye una garantía de los derechos humanos al voto libre y a la identidad de las personas.

En este orden, cualquier intromisión por parte del gobierno nacional o de los gobiernos estatales en la ejecución de las tareas reservadas al órgano constitucional autónomo en materia constitucional constituye una violación directa a la Constitución.

Tal es el caso, entre otros, de las facultades que se otorgan a la Secretaría de Relaciones Exteriores en los artículos 331 y 333 de la LGIPE reformada, de tal forma que una dependencia del gobierno está en posibilidades de realizar el proceso de validación y conformación del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

Esta intromisión vulnera potencialmente dos derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales: i) el derecho al voto libre, reconocido en artículos 35, 36 y 41 de la Constitución y 23 de la CADH, y ii) el derecho a la identidad, establecido en los artículos 4 de la Constitución y 3 de la CADH.

Asimismo, la injerencia gubernamental en una actividad que se encuentra constitucionalmente reservada para la autoridad electoral autónoma representa una violación a las garantías de ambos derechos humanos, así como a los principios de independencia e imparcialidad que al ser rectores de la función electoral guían también la gestión registral de electores.

Por lo anterior, además de las violaciones constitucionales ya acreditadas, las disposiciones contenidas en los artículos enunciados del decreto impugnado también violentan los principios y mandatos del artículo 1o constitucional. Dicha disposición es clara al establecer que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” El decreto impugnado, como ya hemos advertido, pone en riesgo derechos humanos y en esa medida, contradice este mandato constitucional.

VII. Las normas del decreto impugnado que alteran el método para capacitar e integrar las mesas directivas de casilla restringen el derecho a participar en cargos públicos y son contrarias al principio constitucional de igualdad y progresividad

A. Las demandas de las acciones y la controversia demuestran que las modificaciones al modelo de integración de las mesas directivas de casilla vulneran el derecho de la ciudadanía a participar en cargos públicos, así como el mandato del INE de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas.

En las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano, por integrantes de la Cámara de Diputados y Diputadas y por integrantes de la Cámara de Senadores y Senadoras, así como en la controversia constitucional promovida por el INE hay conceptos de invalidez en los que sostienen que deben de declararse como inválidos los artículos 9, 40, 254, 255, 303 y 331 de la LGIPE, ya que modifican el modelo de integración de las mesas directivas de casilla de una manera que, desde su óptica, resulta contraria a los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 35 de la Constitución, así como al mandato contenido en el artículo 41 constitucional que prevé los términos de organización de las elecciones a cargo del INE. Sumado a dichos planteamientos, la presente manifestación tiene por objeto demostrar que admitir un criterio de edad adicional al criterio de escolaridad para elegir a las personas funcionarias de las mesas directivas de casilla es inconstitucional, por estar basado en una categoría sospechosa que no supera ni un test de escrutinio ordinario ni uno de escrutinio estricto, así como por violar el principio de tutela progresiva del ejercicio de los derechos.

El partido político nacional, Movimiento Ciudadano, plantea en su cuarto concepto de invalidez que:

- a) Los artículos 40 y 255 de la LGIPE modifican el inicio del proceso electoral federal a la tercera semana de noviembre del año previo a la elección, lo cual supone reducir en tres meses el plazo de preparación y organización de las elecciones. Esta reducción en los tiempos tiene como resultado afectar el trabajo preparatorio para la integración de las mesas directivas de casilla, la selección y reclutamiento de supervisores y capacitadores y asistentes, así como las actividades de ubicación y preparación de las casillas, la distribución de materiales electorales y la preparación del operativo en campo del Conteo Rápido. Estas afectaciones, en su conjunto, ponen en peligro el desempeño profesional del INE en términos de lo dispuesto por el artículo 41 constitucional; y
- b) Sumado a la reducción en los tiempos de preparación de la elección, el artículo 254 de la LGIPE modifica el procedimiento para elegir a las personas integrantes de las mesas directivas de casilla, pues disminuye la base para la primera insaculación del 13% al 10% de la lista nominal por sección; posteriormente, se establece que en la primera etapa de capacitación se visitará y notificará a las personas que resulten insaculadas, hasta el “número óptimo” necesario para cubrir la casilla (esto sin aclarar lo que debe de entenderse por número óptimo); y finalmente se preferirán a las personas de mayor escolaridad y edad, lo cual dificulta que se encuentren a los candidatos necesarios para integrar las mesas.

En la acción de inconstitucionalidad promovida por una minoría de diputados y diputadas, en el concepto décimo cuarto de invalidez se exponen líneas argumentativas que versan sobre las violaciones al derecho al voto y a la celebración de elecciones auténticas, en síntesis, por los siguientes motivos:

- a) El artículo 254 de la LGIPE recorta por ocho días el plazo para la integración de las mesas de casilla, lo cual se traduce en una disminución real en los tiempos de capacitación para la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones como presidente, secretario, escrutador o suplente del órgano. Esta falta de conocimiento e información para las personas integrantes de las mesas directivas de casilla supone poner en riesgo la capacitación completa, útil, objetiva y eficaz de las personas que tienen en sus manos nada menos que el manejo de los votos del electorado. Dichas modificaciones significan una violación directa al contenido del artículo 41 constitucional, por lo que el legislador debió haber establecido una motivación reforzada en la que se demostrara la absoluta necesidad de afectar las actividades del INE.

Asimismo, la minoría de senadores y senadoras accionantes argumentan en su séptimo concepto de invalidez que diversas normas de la LGIPE representan una regresión injustificada a los derechos de la ciudadanía a ser elegida, a asociarse, a contar con elecciones libres, auténticas y periódicas y a la emisión del voto universal. En específico, senadores y senadoras señalan:

- a) El procedimiento contenido en el artículo 254 de la LGIPE acorta injustificadamente los plazos para la notificación y capacitación de las personas insaculadas para integrar las mesas directivas de casilla, bajo la pretensión

infundada de que el procedimiento de visita y notificación de personas insaculadas se limite al número necesario para cubrir las casillas. Sin embargo, las reducciones en los plazos abren la puerta a que, al existir rechazo de participar o impedimento de manera posterior, se generen sustituciones de manera discrecional por las oficinas auxiliares.

Finalmente, el INE argumenta en su controversia constitucional que el nuevo método de integración de las mesas directivas de casilla debe declararse inválido por los siguientes motivos:

- a) La reducción del universo de candidatos —de 13% a 10%— para las mesas directivas de casilla podría afectar negativamente la integridad del proceso electoral, ya que se podría tener que recurrir a listados nominales adicionales para encontrar suficientes candidatos, lo que a su vez podría disminuir el tiempo disponible para su capacitación y aumentar el ausentismo el día de la elección;
- b) Además, señala el INE que no se especifica cuál es el número óptimo de ciudadanos que deben ser visitados durante el proceso de selección, lo que podría resultar en una selección incompleta de los candidatos adecuados. Asimismo, el INE plantea que el nuevo método de integración pone en riesgo otros aspectos del proceso electoral, como el reclutamiento y selección de los supervisores electorales y capacitadores, la entrega de materiales didácticos y la asistencia electoral; y
- c) De acuerdo con la experiencia del propio INE, las tareas preparatorias para la capacitación y asistencia electoral deben comenzar, al menos desde el mes de septiembre y no desde noviembre —como lo estipula ahora la norma— para garantizar la debida preparación de la elección. En estas condiciones, las normas impugnadas hacen materialmente imposible cumplir con la debida instalación de las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, lo que deviene en incumplir con el mandato del artículo 41 constitucional que ordena que sea el INE quien cumpla con la atribución de realizar elecciones libres, auténticas e imparciales en beneficio de todos los mexicanos.

B. La inclusión del requisito de edad como criterio de selección para las personas integrantes de las mesas directivas de casilla resulta inconstitucional, por violar los principios de igualdad y no discriminación y de progresividad.

Estimamos que una de las principales afectaciones que genera el sistema normativo impugnado aquí descrito es el factor de discriminación por edad para las personas que potencialmente podrían ser electas como funcionarias en las mesas directivas de casilla. Esto se debe a que el artículo 254 de la LGIPE establece que, con el corte nominal de electores al 15 de enero del año de la elección, se sortea un mes de nacimiento y una letra inicial del apellido paterno como punto de arranque para la primera insaculación. Una vez notificadas e identificadas al 10% de los electores de la lista nominal insaculados, se realiza una segunda insaculación en la que los criterios de selección son, primero, el grado de escolaridad y, segundo, la edad (nuevo criterio añadido en el artículo reformado).

La inclusión del requisito de edad como criterio de selección de las personas que integrarán las mesas directivas de casilla resulta inconstitucional, por tratarse de una medida legislativa que viola el principio de igualdad y no discriminación, conforme a las categorías sospechosas de discriminación contenidas en el artículo 1° de la CPEUM. Esta SCJN ha establecido que “[l]a Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada”.⁶⁹ En esa medida, resulta relevante tomar en consideración lo resuelto por el Pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 89/2019, promovida por la CNDH en contra de diversos artículos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán. En ese precedente, el Pleno resolvió por mayoría de diez votos que el requisito de contar con treinta años de edad cumplidos, impuesto por el legislador michoacano para acceder al puesto de presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, era válido por constituir un parámetro objetivo para garantizar la experiencia, responsabilidad y madurez requeridas para desempeñarlo.

El Pleno arribó a esa conclusión luego de estimar que la metodología adecuada para resolver el asunto era realizar un test de escrutinio ordinario, por considerar que no se trata de un grupo con historia de desventaja —personas menores de treinta años— que amerite un escrutinio estricto. El escrutinio ordinario aplicado por la SCJN consistió en analizar si la medida **(i)** persigue un fin constitucionalmente válido, **(ii)** resulta idónea para satisfacer la finalidad, **(iii)** es la menos restrictiva de las medidas alternativas, y **(iv)** el grado de realización del fin perseguido es mayor a la afectación provocada a derechos fundamentales.

Para el caso concreto, entonces, debe advertirse que la imposición de un requisito de edad adicional al de educación como criterio de selección a las personas aspirantes a integrar las mesas directivas de casilla para optimizar el número de personas elegidas no supera el primer momento de análisis de un test de escrutinio ordinario:

(i) Fin constitucionalmente válido. La exposición de motivos del Decreto Impugnado únicamente refiere que se debe modificar el proceso de selección de las personas que integrarán las mesas directivas de casilla por llevarse a cabo mediante un “[...] proceso engorroso y caro. Para determinar a los integrantes de las mesas de casilla, se estableció un mecanismo que genera dispendio de recursos y tiempo en la insaculación, notificación y capacitación de una cantidad de más del doble de la requerida para operar las casillas”.⁷⁰

Al no encontrarse ninguna justificación expresa por parte del legislador para motivar por qué incluir como la edad como criterio de selección a las personas funcionarias de casilla para encontrar a las personas más preparadas y proclives a desempeñar las funciones encomendadas, debe invalidarse la disposición. Ello pues no es posible sustituir con generalizaciones y prejuicios a, por ejemplo, las cifras o evidencia empírica que demuestre que las personas de mayor escolaridad y de mayor edad garanticen un proceso de designación más eficiente.

⁶⁹ Véase la tesis jurisprudencial sustentada por el Pleno de la SCJN y que lleva por rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL”. Registro digital: 2012594.

⁷⁰ Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Ordenamientos en Materia Electoral”, 6 diciembre 2022, p. 18.

Las cifras que sí están disponibles, publicadas por el INE sobre los comicios de 2021, exponen que las personas que cumplieron con los requisitos de ley para ser llamados a fungir como funcionarios de las mesas directivas de casilla, en su mayoría, tenían entre 18 y 34 años (62%) y contaban con bachillerato, licenciatura o alguna especialidad (53%). Esto quiere decir que las personas con más probabilidad de ser elegidas como funcionarias eran las personas más jóvenes y con mayor grado de escolaridad.⁷¹

Entonces, con las modificaciones al proceso de selección de las personas funcionarias de las mesas directivas de casilla que prevé el decreto impugnado, se causa un efecto discriminatorio importante para las personas jóvenes. En otras palabras, preferir a las personas con mayor edad y mayor grado de escolaridad es una medida que: **(i)** excluye las posibilidades de participación de la categoría más amplia⁷² con base en una categoría sospechosa y **(ii)** no tiene ninguna justificación que efectivamente permita saber si es una medida que persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa. En tales condiciones, la norma impugnada no supera la primera grada del test de escrutinio ordinario que ha aplicado la SCJN en los precedentes que versan sobre discriminación en razón de edad para ocupar puestos dentro de la administración pública.

Debe mencionarse que el único voto en contra de lo resuelto en la AI 89/2018 relativo a la alegada discriminación por edad fue del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se separó de la metodología por considerar que “[n]o es necesario que se tenga como destinatario directo a un grupo social o históricamente discriminado para exista una diferenciación legislativa que deba analizarse con especial cuidado, tal como lo ordena el último párrafo del artículo 1° constitucional”, es decir, debió de aplicarse un test de escrutinio estricto. Evidentemente, en ese escenario la medida adoptada en la LGIPE tampoco supera la metodología requerida constitucionalmente.

En el mismo sentido, la norma impugnada es también contraria al principio de tutela progresiva en el ejercicio de los derechos humanos, como lo mandata el artículo 1° constitucional. Con base en ese principio, la SCJN ha establecido que el legislador tiene obligaciones que corren en sentido positivo y en sentido negativo. Las primeras implican que el legislador debe ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, mientras que las segundas imponen una prohibición de regresividad, esto es, restringir, eliminar o desconocer el alcance y tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos.⁷³

En esa medida, el decreto impugnado y su exposición de motivos contravienen el mandato del artículo 1° constitucional, dado que las normas tildadas de irregulares no amplían el alcance del derecho de las personas a participar en un cargo público, sino que, por el contrario, lo limitan sin una justificación que persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa.

⁷¹ Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, “Primera Etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, Mesas de Escrutinio y Cómputo y Capacitación Electoral en el Proceso Electoral Federal y Local 2020-2021”, pp. 151-153.

⁷² Personas de entre 18 y 34 años de edad con estudios de bachillerato, licenciatura o alguna especialidad.

⁷³ Véase la tesis jurisprudencial sustentada por la Primera Sala que lleva por rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”. Registro digital: 2015305.

VIII. Las normas del decreto impugnado que alteran la estructura de los OPLE son contrarias al principio de autonomía reconocido en el artículo 116 de la Constitución

En diversas acciones de inconstitucionalidad se alega que las normas que imponen una estructura institucional mínima a los OPLE deben declararse inválidas, puesto que violan lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, y 122 de la Constitución. A este respecto, este *amicus curiae* argumenta que las modificaciones normativas del decreto impugnado relativas a la autonomía de los OPLE tienen por efecto restringir el ejercicio de derechos humanos con base en un principio de austeridad, que requiere de una justificación reforzada del legislador, así como observar el principio de progresividad de los derechos.

A. Las demandas de las acciones evidencian que el Congreso vulneró el principio de autonomía de los OPLE reconocido en el artículo 116, fracción IV de la Constitución.

En las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano, por la minoría de Diputados y Diputadas, por la minoría de Senadores y Senadoras y por el PRD se alega que los artículos 8, 98 párrafo tercero, 99 párrafos tercero y cuarto y 116 de la LGIPE deben declararse inválidos, dado que violan lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV y 122 de la CPEUM. Entonces, el objeto de las presentes consideraciones es demostrar que las modificaciones normativas del Decreto Impugnado relativas a la autonomía de los OPLE tienen por efecto restringir el ejercicio de derechos humanos con base en un principio de austeridad, que requiere de una justificación reforzada del legislador, así como observar el principio de progresividad de los derechos.

En su demanda, Movimiento Ciudadano argumenta que la regulación de los OPLE por los artículos 8 y 99 de la LGIPE es inconstitucional pues se configura una injerencia indebida al no ser facultad del Congreso de la Unión regular a estos órganos constitucionales autónomos locales. Los OPLE son materia del 116 constitucional y, por lo tanto, del legislador local. En otras palabras, el Congreso de la Unión sólo puede regular la relación que tienen los OPLE con el INE. Además, las modificaciones a la LGIPE establecen que no puede existir estructura municipal y distrital permanente, lo cual limita la estructura territorial con la que pueden contar para el desempeño de sus funciones.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad promovida por integrantes de la Cámara de Diputados expone que la reforma reclamada no permite que los OPLE puedan contar con una estructura municipal o distrital permanente, a pesar de que estos son órganos con autonomía técnica y de gestión.

Además, las normas impugnadas homogenizan las capacidades de los OPLE sin tomar en cuenta la población, el pluriculturalismo y el tamaño de las diferentes entidades de la República; no considera que a nivel local puedan existir procedimientos de participación ciudadana que requieren la existencia de una estructura distrital y/o municipal que ejecutan dichas tareas; y, no menos importante, subsumen las facultades de los OPLE a los congresos locales, generando una relación de subordinación con el órgano legislativo.

Estas nuevas condiciones de operación para los órganos electorales locales no son compatibles con el contenido de los artículos 116 y 122 constitucionales.

Asimismo, integrantes de la Cámara de Senadores manifestaron en su acción de inconstitucionalidad que diversas normas del Decreto Impugnado que regulan a los OPLE desaparecen la estructura desconcentrada, constituida por las oficinas distritales y municipales de carácter permanente. La reducción de la estructura operativa también se refleja en los OPLE, pues con la entrada en vigor de la reforma se eliminan por completo las oficinas distritales y municipales y se reduce drásticamente la estructura de los órganos centrales, lo que también vulnera la autonomía de su funcionamiento y la independencia en la emisión de sus decisiones, por las razones ya apuntadas. Esta disminución operativa también implica eliminar las áreas de Igualdad de Género y no Discriminación, lo cual termina por inhibir la función de los OPLE en favor de la igualdad sustantiva.

Además, Senadores y Senadoras argumentan que los artículos 99 y 116 de la LGIPE establece exigencias de carácter orgánico aplicables para los OPLE, tales como la compactación de su estructura interna y la fusión de sus áreas, la desaparición de su estructura municipal y distrital y las condiciones para la contratación de personal temporal durante los procesos electorales. Esto es inconstitucional, ya que el Congreso de la Unión carece de facultades para legislar e imponer directrices sobre la formación estructural y la organización interna de las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales de la materia electoral.

Finalmente, la acción de inconstitucionalidad promovida por el PRD refiere que diversas normas del Decreto Impugnado violentan las condiciones de autonomía técnica y de gestión de los OPLE. Esto pues, primero, el artículo 99, párrafo 3, de la LGIPE dispone que sólo contarán, a nivel central, con una estructura máxima dividida en dos áreas para los OPLE: una de Organización, Capacitación Electoral y Educación Pública y otra de Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos. Segundo, porque el artículo 98, párrafo 3 ahora subordina las facultades de fe pública de los OPLE para actos de naturaleza electoral a lo que disponga el legislador local. Tercero, porque la eliminación de la estructura distrital y municipal permanente contenida en el numeral 4 del artículo 99 de la LGIPE supone eliminar la unidad de igualdad de género y no discriminación, esto es: un retroceso en materia de igualdad de sustantiva de género.

B. Las modificaciones normativas basadas en el principio de austeridad tienen por efecto restringir o limitar el ejercicio de derechos humanos y por ello requieren de una justificación reforzada del legislador, así como observar el principio de progresividad de los derechos.

En el tema particular de las condiciones de autonomía de los OPLE, estimamos relevante retomar algunas de las líneas argumentativas expuestas en lo resuelto por el Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas. En dicha resolución, el Pleno determinó invalidar por mayoría de nueve votos diversas normas locales que vulneraban la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

En la discusión se hizo notar que la amplia libertad configurativa del legislador encuentra sus límites en las normas constitucionales que protegen la autonomía de los OPLE. Incluso la SCJN ha resuelto que resulta válido que los Congresos locales modifiquen

orgánicamente a los OPLE por las razones de austeridad previstas en el artículo 134 constitucional.⁷⁴

Sin embargo, tanto la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández como los ministros Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek, en su momento, subrayaron que cuando se está en presencia de normas que implican la reducción orgánica, humana, y presupuestal del OPLE, y que tienen por efecto limitar la garantía del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, resulta necesario que en el proceso legislativo se realice una justificación de constitucionalidad reforzada. Es decir, cuando hay facultades entregadas a órganos constitucionales autónomos que tienen por mandato garantizar la celebración de elecciones libres, el escrutinio tendrá que ser necesariamente diferenciado.

En el caso concreto, las acciones de inconstitucionalidad referidas al inicio del presente apartado impugnan diversas normas que, en esencia, diezman la capacidad territorial del Sistema Nacional Electoral para el desempeño de sus funciones, lo cual conlleva una serie de afectaciones a derechos fundamentales, dado que con dichas restricciones no se consideran procedimientos de participación ciudadana a nivel local ni medidas en favor de la igualdad sustantiva.

Para justificar las modificaciones a las atribuciones de los OPLE, la exposición de motivos del decreto impugnado refiere lo siguiente:

“El costo de operación de los procesos electorales en México creció de manera descomunal en los últimos 20 años. Mientras que en 1999 se asignó un presupuesto de 13,400 millones de pesos al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos electorales locales, para 2018 el INE y los OPL recibieron en conjunto más de 68,300 millones de pesos, lo que representó un crecimiento presupuestal de 409%.³ Este aumento presupuestal no fue proporcional del crecimiento de la población en ese mismo periodo, registrado 28.57%.

“La conformación de una élite burocrática es uno de los grandes lastres de nuestro sistema electoral. El personal del INE se integra por un total de 17,569 personas trabajadoras. En el portal del propio INE se reporta que al menos 123 de sus funcionarios ganan salarios más altos que el del Presidente de la República. La suma del sueldo anual de las 11 personas Consejeras Electorales es de 34,667 millones 688,000 pesos. Es decir, 11 personas del INE cuestan al erario lo mismo que 4,938 maestros y maestras de educación media superior en el país al año.

Otro de los efectos negativos de la alta burocratización del INE es su pésima administración. Su estructura contiene duplicidad de funciones, posee áreas sin trabajo durante varios meses en el año, se despilfarran recursos mediante el pago de rentas, la compra permanente de material para urnas de mala calidad, se realizan gastos suntuosos, pago de comidas, viáticos, seguros médicos privados, compra de papelería a precios por arriba del mercado, pago de servicio de software injustificados, contratación de edecanes, arrendamiento de automóviles, etcétera.

Las últimas reformas electorales complicaron todavía más esta situación.

Durante el periodo electoral, la estructura de los órganos distritales se reintegrará en su totalidad para cumplir con las funciones del Instituto. Con este cambio se busca contar

⁷⁴ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas.

con estructuras eficientes que respondan a los distintos momentos de los procesos electorales en el país y eviten estructuras que no tengan función alguna durante largos periodos de tiempo”.⁷⁵

Entonces, dado que las modificaciones a las atribuciones de los OPLE se realizaron bajo una justificación de austeridad y eficiencia en el ejercicio de los recursos, debería de ser mínimamente esperable que las razones que justificaron estas medidas susceptibles de afectar el ejercicio de derechos humanos vengan acompañadas de un razonamiento justificado que permita determinar con toda claridad cuál es la lógica racional del cambio. Ello permitirá contar con la información suficiente para decidir si las modificaciones legislativas efectivamente obedecen a un interés real por crear un órgano más eficaz.

En el escenario en que una autoridad legislativa pretenda adoptar medidas que sean susceptibles de reducir el alcance o eficacia de un derecho fundamental o sus garantías, con base en un objetivo económico, debe aportarse la información necesaria y suficiente que permita valorar si, en efecto, esos objetivos constitucionales de austeridad se ven satisfechos con las reformas. Como se advierte, en los motivos que justifican las normas del Decreto Impugnado no se advierten evidencias o razonamientos objetivos que hagan un ejercicio completo de analizar si efectivamente se alcanzará la austeridad pretendida y que, además, justifique plenamente constituir una excepción al principio de tutela al ejercicio progresivo de los derechos humanos.

IX. Las normas que limitan la participación de las mujeres son contrarias al principio constitucional de paridad de género

En cuanto a la paridad de género, las acciones y la controversia advierten que la modificación en la estructura actual del INE en relación con la elección de mujeres en cargos de elección popular constituye en un retroceso. El decreto impugnado pretende reducir las candidaturas sobre la mayoría relativa de la Cámara de Diputados que tienen las mujeres y, en su lugar, poner un número significativamente menor en comparación con lo establecido por el INE. Este *amicus curiae* explica por qué la limitación de la facultad reguladora del INE, reconocida en la jurisprudencia especializada, tiene como efecto el afectar su capacidad para asegurar la paridad de género en los procesos electorales.

Las acciones de inconstitucionalidad, así como la controversia constitucional, impugnan el artículo 11 de la LGIPE⁷⁶, ya que transgrede el principio de paridad de género

⁷⁵ Presidencia de la República, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Ordenamientos en Materia Electoral”, 6 de diciembre de 2022, pp. 17, 22.

⁷⁶ “Artículo 11. [...] 4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones: a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena; b) Personas Afromexicanas; c) Personas con discapacidad; d) Personas de la diversidad sexual; e) Personas residentes en el extranjero, y f) Personas jóvenes.

“En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal. En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares”.

establecido en el segundo párrafo del artículo 35 constitucional⁷⁷. Previo a las modificaciones que trae consigo el decreto impugnado, conforme al acuerdo INE/CG572/2020, las candidaturas sobre la mayoría relativa de la Cámara de Diputados estaban divididas en tres bloques —mayor competitividad, competitividad intermedia y menor competitividad— los cuales estaban balanceados para incluir al mismo número de mujeres y hombres en cada sección. Ahora, según establece el artículo 11 de la LGIPE, esa estructura pretende ser reemplazada por una que solo contiene dos bloques —alta y baja competencia— donde las mujeres pierden 50 lugares en la sección de alta competencia. Adicionalmente, este numeral prohíbe a las autoridades electorales emitir normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas.

En consecuencia, en términos de paridad de género, la garantía de los derechos de las mujeres sufre un retroceso. El número de lugares designados para mujeres se redujo y las autoridades electorales carecen de facultades para remediar este retroceso. Así, es evidente que el decreto impugnado transgrede el principio de progresividad mandado por tratados internacionales y consignado en el artículo 1o constitucional, al provocar un retroceso en los derechos político-electorales de las mujeres en el país.

La Sala Superior ha establecido una concepción más amplia de la facultad reguladora del INE que la establecida en el decreto impugnado⁷⁸; en particular en casos en los que la materia regulada esté relacionada con el principio de igualdad. Asimismo, este órgano jurisdiccional comenzó a interferir en la asignación de los escaños legislativos, con el propósito de cumplir con la reforma constitucional de 2014 que incorporó como principio constitucional el mandato de la postulación paritaria en los cargos legislativos.

Las modificaciones aprobadas en el decreto impugnado contradicen el principio de progresividad, toda vez que afectan los derechos político-electorales de las mujeres si se toma como parámetro los criterios emitidos por el INE. Este principio ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible, hasta lograr su plena efectividad. Esa obligación corresponde a todas las autoridades del Estado como establece el artículo 1o constitucional. Desde 2019, fue reconocido a nivel constitucional, mediante una reforma a la norma suprema, que el principio de paridad se tiene que aplicar no solo en la postulación de candidaturas, sino en la integración de los tres poderes, así como en los tres niveles de gobierno.

En este sentido, el legislador tiene una prohibición de emitir actos legislativos que restrinjan el alcance de la tutela reconocida a los derechos humanos en una situación específica. Por lo tanto, las normas impugnadas no se ajustan al marco constitucional al ser regresivas en materia de paridad de género.

⁷⁷ “Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...] II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

⁷⁸ Los alcances de la facultad reglamentaria del INE en relación con la paridad de género ya han sido definidos en varios precedentes publicados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), tales como las SUP-RAP-726/2017, la SUP-RAP-103/2016, la SUP-REC-83/2018, la SUP-REC-825/2016 y la SUP-JDC-1172/2017, por mencionar algunas. De estos precedentes, se deriva que el INE es un órgano especializado con facultades regulatorias en materia electoral.

Además, es menester mencionar que la SCJN ha establecido de manera inequívoca, que los tribunales estatales electorales están obligados a inaplicar las normas inferiores que sean contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Impedir que los tribunales puedan fijar criterios para asegurar el desarrollo del principio de paridad de género —tal como lo pretende la reforma— conlleva a que las autoridades electorales tengan que hacer efectivas normas que implican un retroceso a medidas constitucionales que llevan siendo desarrolladas desde larga data.

En conclusión, lo establecido en el artículo 11 de la LGIPE no sólo desecha años de desarrollo jurisprudencial en cuanto a los alcances de la facultad reguladora del INE, sino que consiste en un retroceso al desarrollo de la paridad de género en los procesos electorales, lo cual es una flagrante violación al principio progresividad establecido en la CPEUM.

X. Las normas relativas a la vida interna partidista y al sistema administrativo sancionador aplicable a los partidos atentan contra su carácter de entidades de interés público y desvinculan su actuación del control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

A. Las demandas de las acciones y la controversia impugnan diversas normas relacionadas con la vida interna de los partidos políticos y el régimen sancionador aplicable a ellos.

En las demandas presentadas por el partido político Movimiento Ciudadano (AI 71/2023), por integrantes de la Cámara de Diputados (AI 90/2023), por senadoras y senadores de la República (AI 91/2023), por el Partido de la Revolución Democrática (AI 75/2023) y por el Instituto Nacional Electoral (CC 261/2023) se plantea la inconstitucionalidad de diversas normas relativas al régimen sancionador administrativo electoral. De la LGPP se impugnan los siguientes artículos: 5, párrafos 2 y 3; 23, párrafo 1, incisos c) y d), noveno párrafo; 25, párrafo 1, inciso l), párrafo segundo; artículo 34, párrafo 2, inciso a), g) y h); 39, párrafo 1, inciso i); 44, párrafo 2; y 58, párrafo 3. De la LGIPE se impugnan los artículos: 3, párrafo 1, inciso b); 7, apartado 6; 160, numeral 3, último párrafo; 209, párrafo 1; 229, apartados 3 y 4; 449 apartado 1, incisos c), d) y e) y apartado 2; 456 apartado 1, incisos c), fracción III y d) fracciones II, III, IV y V; 456, párrafo 1, inciso c), fracción III; y 209, párrafo 1.

Las acciones y controversia sostienen que las normas impugnadas deben ser invalidadas por la SCJN por resultar contrarias a lo dispuesto en los artículos 1, 6, 14, 16, 17, 22, 41, 116 y 134 constitucionales. En ese sentido, el objeto de la presente manifestación consiste en demostrar que los cambios introducidos en el decreto impugnado atentan contra el carácter de entidades de interés público que la Constitución confiere a los partidos políticos, y desvinculan su actuación del control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

En la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Cámara de Diputados se plantean conceptos de invalidez relacionados con los aspectos siguientes:

a) El artículo 34, párrafo 2, inciso a), de la LGPP, al impedir a las autoridades electorales ordenar a los partidos políticos la modificación de sus documentos básicos, impide que el INE pueda realizar sus funciones de autoridad y de garante del cumplimiento de los derechos en el ejercicio electoral; e inhabilita su naturaleza de árbitro y de responsable de garantizar la equidad en la contienda; al tiempo que permite que los partidos políticos se conviertan en última instancia respecto de la aprobación de sus documentos básicos, al margen del control de legalidad y de constitucionalidad.

b) Se violan los principios de legalidad, seguridad jurídica y reserva de ley en los artículos 7, apartado 6; 229, apartados 3 y 4; 449 apartado 1, incisos c), d) y e) y apartado 2; 456 apartado 1, incisos c), fracción III y d) fracciones II, IV y V de la LGIPE.

c) Lo anterior debido a que:

- Se elimina como sanción la cancelación o pérdida de registro de la precandidatura o candidatura cuando se cometan actos graves que atenten contra los principios rectores de la materia electoral, lo cual afecta el sufragio libre y auténtico.
- Se desvincula el derecho administrativo sancionador electoral de los principios generales del *ius puniendi* al disminuir el catálogo de sanciones administrativas o judiciales diversas a las penales, como es la no presentación del informe de gastos de campaña o incluso exceder el tope establecido.
- Se elimina como infracción el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la CPEUM cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; así como la difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.
- Se determina que los derechos político-electorales se suspenderán o negarán únicamente por las causas previstas expresamente en el artículo 38 constitucional.

En la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por senadoras y senadores de la República se hace valer la confrontación de la legislación impugnada con la CPEUM, en los siguientes aspectos:

a) El Decreto impugnado derogó lo previamente dispuesto por el párrafo 1, inciso c), fracción III, del artículo 456 de la LGIPE en tratándose de sanciones como consecuencia de la actualización de los supuestos de infracciones a la legislación electoral. En concreto, se suprimió la sanción consistente en la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación de este. Dicha modificación legislativa introducida por el Decreto en cuestión afecta la sanción como consecuencia de la

actualización de las infracciones relacionadas con violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro del proceso electoral o fuera de este. Ello ya que la violencia política de género constituye uno de los supuestos de infracción a los que se refiere el artículo 456 de la LGIPE.

b) El párrafo 6 del artículo 7 de la LGIPE reitera la prohibición relativa a que los derechos políticos no pueden suspenderse por sanciones administrativas o judiciales distintas de las penales

c) En el artículo 5, párrafos 2 y 3, de la LGPP se reitera la obligación a las autoridades electorales de respetar los principios de autoorganización y autodeterminación que rigen en su vida interna, por lo que se prohíbe la intervención de las autoridades en los procedimientos interno de elección de dirigentes y candidaturas.

d) En el artículo 23, párrafo 1, incisos c) y d), noveno párrafo, de la LGPP, se prohíbe nuevamente a las autoridades electorales intervenir en la vida y organización interior de los partidos políticos, además se les prohíbe retener más del 25% de la ministración mensual de financiamiento público por concepto de multas.

e) En el artículo 25, párrafo 1, inciso l), párrafo segundo, y 4 de la LGPP, se limita el ejercicio de revisión constitucional y legal que deben realizar el INE y los OPLE respecto de las modificaciones a la normativa interna de los partidos políticos. Asimismo, se les prohíbe interpretar las normas electorales para crear o imponer más obligaciones a los partidos que las previstas en la Constitución y esa Ley.

f) En el artículo 34, párrafo 2, incisos a), g) y h) de la LGPP, se precisa que constituyen asuntos internos de los partidos políticos –entre otros–, la elaboración y modificación de sus documentos básicos, en función de lo cual las autoridades electorales tienen prohibido ordenar su modificación; el cumplimiento de las acciones afirmativas y la regulación de su organización interna.

g) El artículo 39, párrafo 1, inciso i), de la LGPP establece que los estatutos de los partidos deben contener las acciones afirmativas que determine cada uno y la forma de su cumplimiento, dentro del ámbito de su vida, es decir, nuevamente surge una prohibición implícita dirigida a las autoridades electorales.

h) En el artículo 44, párrafo 2, de la LGPP se establece una reserva expresa para que estos determinen cómo cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas unipersonales, es decir, sin la intervención de las autoridades electorales.

i) En el artículo 58, párrafo 3, de la LGPP se reitera la prohibición a los órganos electorales de sancionar conductas cuya materia corresponda a otras autoridades o vincularlas con conductas electorales.

j) De las porciones normativas impugnadas se desprenden una serie de prohibiciones expresas e implícitas a las autoridades electorales que limitan el ejercicio de sus funciones y, por ende, la garantía de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas sustentadas en el voto universal, libre, secreto y directo.

k) Así, las prohibiciones de condicionar el ejercicio de derechos políticos, de suspender los derechos o de aplicar sanciones constituyen restricciones injustificadas a las facultades de las autoridades electorales para hacer valer el sentido de sus determinaciones, muchas de las cuales tienen como sustento la observancia de los derechos políticos de la ciudadanía, como la asociación –en su vertiente de afiliación–, la celebración de elecciones libres y la emisión del sufragio libre.

l) La modificación de los conceptos de actos anticipados de campaña y de propaganda gubernamental permite posicionamientos anticipados de las y los interesados en obtener una candidatura, así como la utilización de recursos públicos para ello, lo que provoca inequidad en la contienda electoral y violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos; de modo que los artículos 3, párrafo 1, inciso b) y 209, párrafo 1, de la LGIPE vulneran el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución y los principios equidad en la contienda electoral e imparcialidad en el uso de recursos públicos.

m) Así, las porciones normativas controvertidas, en tanto su definición laxa configura una autorización implícita para que organizaciones políticas, servidoras o servidores públicos y aspirantes a candidaturas lleven a cabo posicionamientos anticipados a favor o en contra de una eventual candidatura, mediante el uso de recursos públicos y sin ninguna consecuencia jurídica.

n) Los artículos 7, numeral 6; 160, numeral 3, último párrafo; 209; 229; 449, numeral 1, incisos c), d) y e) y numeral 2; 456, numeral 1, incisos c), fracción III, y d), fracciones III a V de la LGIPE, violentan los dispositivos constitucionales 1º; 6; 14; 22; 41, Bases II, III y V, 116, fracción IV y 134. Ello al desconfigurar mecanismos legales que aseguren la equidad en la contienda electoral, en el aspecto de propaganda gubernamental, propaganda personalizada, uso de recursos públicos sin influir en la contienda, supresión de sanciones cuyo efecto buscaba inhibir la realización de conductas contrarias a la equidad como la negativa o cancelación de registro de candidaturas, entre otros aspectos.

o) La reforma a los artículos 7, 229, 449 y 456 de la LGIPE, altera la atribución de la autoridad administrativa electoral de organizar la elección bajo los principios rectores contenidos en los artículos 41 y la fracción IV del 116 de la CPEUM, en atención a los cuales se faculta a esta autoridad a vigilar las actividades no solo de los partidos políticos y coaliciones, también de los aspirantes, precandidatos, candidatos y sus simpatizantes, para que las mismas se desarrollen con apego a la ley, ello para asegurar que el proceso electoral que corresponda esté apegado a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo.

p) La reforma a los artículos 7, 229, 449 y 456 de la LGIPE, transgrede la función electoral de carácter sancionadora de este Instituto y con ello la inequidad en la contienda; y se atenta contra la función estatal del Instituto violando los principios rectores de la misma, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad establecidos en la Constitución Federal, al limitar la facultad sancionadora que tiene el INE y generar inequidad en la contienda.

q) El numeral 6 del artículo 7 de la LGIPE, al determinar que una sanción administrativa no puede suspender un derecho o prerrogativa político-electoral de la ciudadanía; se confronta con el criterio de que el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías no es absoluto, sino que comporta restricciones y limitaciones que se establecen en la misma Ley Fundamental, pues el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución prevé que pueden restringirse o suspenderse en ciertas condiciones y con determinados requisitos.

r) Los artículos 229, numerales 3 y 4 y 456 numeral 1, incisos c), fracción III y d) fracciones III, IV y V, en relación con los diversos 445 y 446 de la LGIPE, al eliminar la pérdida o cancelación del registro, sin una razón objetiva, elimina la posibilidad de comisión de conductas graves que pondrían en peligro la equidad en la contienda, principio reconocido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sanción que estableció el legislador desde la reforma en materia electoral de 2014, en la que se advirtió la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral.

s) El artículo 456, numeral 1 de la LGIPE, al determinar que la imposición de una sanción es en proporción al financiamiento público que reciba cada partido político, esto es, quien menos financiamiento recibe, la sanción debe ser la menor aún y cuando por el daño que se ocasione merezca una sanción mayor, contraviene el principio de proporcionalidad de la pena.

t) El artículo 160, numeral 3 de la LGIPE atenta contra la función estatal que tiene encomendada el INE de organizar elecciones bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, al violentar lo dispuesto por la Base III, apartado D, del artículo 41 de la Constitución General, el cual establece que es atribución del Instituto Nacional Electoral, investigar las infracciones relativas al uso de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos y las candidaturas independientes, teniendo la obligación de integrar el expediente que corresponda para someterlo a conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Partido de la Revolución Democrática, en su demanda de Acción de Inconstitucionalidad, hizo valer conceptos de invalidez relativos a los tópicos siguientes:

a) Lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 7, en el sentido de que en ningún caso se podrán suspender derechos o prerrogativas político-electorales de la ciudadanía por sanciones administrativas, o judiciales distintas de las penales, contraviene los artículos 1º, 16, 17, 35, y 41 de la CPEUM, los artículos 1, 2 y 3 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, así como los principios pro-persona y de progresividad de derechos humanos en el ámbito político y electoral, al representar un retroceso en materia de violencia política contra la mujer.

b) Lo anterior debido a que:

- Las autoridades electorales no tendrán competencia para rechazar candidaturas de personas que han cometido violencia política en razón de género contra las mujeres, como resultado de sanciones administrativas o

judiciales distintas de las penales. Así como otros tipos y modalidades de violencia contra las mujeres.

- No se reconoce la posibilidad de cancelar candidaturas a hombres que se encuentran en situación de deudores alimentarios o que han ejercido violencia familiar o violencia sexual contra las mujeres, contempladas en la 3 de 3 contra la violencia, a pesar de que esa medida ya ha sido declarada constitucional por la SCJN en diversos asuntos.
- No se consideran importantes medidas introducidas por las autoridades electorales para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad, ni la jurisprudencia emitida por los tribunales electorales para tutelar dichos derechos.

B. Los cambios introducidos por el decreto impugnado atentan contra el carácter de entidades de interés público que la Constitución les confiere y desvinculan su actuación del control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales

En relación con las líneas argumentativas antes expuestas, es convicción de mi representada y de las organizaciones adherentes que las normas impugnadas son contrarias a la CPEUM. Por ello, se exponen a continuación diversas consideraciones jurídicas que se estiman útiles en la deliberación y decisión del Tribunal Constitucional.

Una premisa fundamental para aproximarse a este tópico radica en que, por definición de la base I del artículo 41 de la CPEUM, los partidos políticos son entidades de interés público.⁷⁹ Por ende, son de alta trascendencia jurídica para el Estado y su actuación está sujeta al control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.⁸⁰

Conforme a nuestra Constitución, los partidos políticos son entidades de interés público; y

“tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e

⁷⁹ Esto ha sido reiterado en la jurisprudencia de la SCJN. Véanse, por ejemplo, las tesis jurisprudenciales sustentadas por el Pleno que llevan los rubros “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 21, BASE I, Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS ESTADOS TIENEN PLENA LIBERTAD PARA ESTABLECER LAS NORMAS Y LOS REQUISITOS PARA SU REGISTRO, ASÍ COMO LAS FORMAS ESPECÍFICAS PARA SU INTERVENCIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES” (Registro digital: 164740) y “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES” (Registro digital: 167436).

⁸⁰ Al respecto, la SCJN ha señalado en su jurisprudencia que, por ser entidades de interés público, los partidos políticos deben regirse por el principio de transparencia, supervisable por autoridades administrativas y jurisdiccionales. Al respecto, véase la tesis jurisprudencial sustentada por el Pleno y que lleva por rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA” (Registro digital: 176674).

ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”.

Además, la propia base I del artículo 41 de la CPEUM establece que las autoridades electorales intervendrán en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

La base IV del mismo artículo 41 de la CPEUM señala que la ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. También indica que la violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Por su parte, la base VI del citado artículo 41 de la CPEUM dispone que

“[p]ara garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”.

Todos esos postulados constitucionales —que las normas impugnadas notoriamente contradicen— son la base regulatoria de un sistema rector de los partidos políticos que gira en torno a la concepción constitucional de éstos, a su régimen de obtención y pérdida de registro, derechos, obligaciones, fuentes de financiamiento, participación en procesos electorales, fiscalización, representación política, etc.

Además —y de suma importancia— esa construcción constitucional de los partidos políticos emana fundamentalmente de la ciudadanía y del derecho de asociación en materia política; pues siendo los ciudadanos quienes conforman a los partidos políticos, el régimen jurídico de éstos no puede sino interpretarse a partir de este origen, razón y fundamento jurídico y fáctico. Dígase con claridad: las normas constitucionales antes relatadas no pueden entenderse sino a la luz del derecho político de asociación establecido en la fracción III del artículo 35 de la CPEUM.

A partir de su reconocimiento constitucional en 1977, los partidos políticos no solamente se vieron consolidados como actores orgánicos de la contienda electoral, sino que jurídicamente acrecentaron el significado que tienen para el Estado. Así, la constitucionalización de los partidos políticos, como elemento fundacional de su categoría jurídica actual, generó un desarrollo regulatorio en el cual el control administrativo y jurisdiccional de sus actos es una de sus expresiones más relevantes para el sistema democrático.

En el ámbito internacional, los partidos políticos -además de estar en ciertas jurisdicciones previstos por el orden constitucional- ordinariamente se regulan en las leyes secundarias; aunque en nuestro país el desarrollo de la normatividad de los partidos ha tenido en buena medida un origen jurisprudencial, bien a raíz de determinaciones de la SCJN o del TEPJF.

Así, en lo que atañe al presente *amicus curiae*, el sistema normativo de los partidos políticos tiene dos componentes que conviene destacar: el control de su vida interna y el régimen sancionador aplicable a estos institutos políticos.

La vida interna de los partidos políticos es concebida en los sistemas electorales como la necesaria expresión de la democracia hacia dentro de éstos. Las normas relativas a la vida interna de los partidos, entonces, son los elementos jurídicos que permiten recrear en éstos las prácticas y los principios virtuosos del régimen constitucional democrático. Justamente por ello, además de que la regulación y el control de los actos de los partidos políticos tiene una fuente constitucional, ha de reiterarse que esa regulación tiene como eje principal el derecho ciudadano a la asociación en materia política.

De manera complementaria, el régimen sancionador de los partidos políticos responde a una lógica jurídica elemental, emanada desde luego en la CPEUM: siendo los partidos políticos entes sujetos a la normativa constitucional y legal; y siendo la democracia interna una exigencia consustancial a éstos, en ninguna circunstancia pueden escapar del control administrativo y judicial de sus actos, así como de la eventual imposición de sanciones cuando incurrir en irregularidades.

En el contexto antes expuesto, resulta que las normas impugnadas en relación con el control de la vida interna de los partidos políticos versan esencialmente sobre:

- a) Impedir a las autoridades electorales ordenar a los partidos políticos la modificación de sus documentos básicos.
- b) Hacer prevalecer los principios de autoorganización y autodeterminación en la vida interna de los partidos políticos; y de esta manera prohibir la intervención de las autoridades en los procedimientos internos de elección de dirigentes y candidaturas.
- c) Limitar la revisión constitucional y legal de las modificaciones a la normativa interna de los partidos políticos.
- d) Establecer una reserva expresa para que los partidos políticos determinen cómo cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas unipersonales, sin la intervención de las autoridades electorales.

Por su parte, las normas impugnadas en relación con el régimen sancionador aplicable a los partidos políticos versan sustancialmente sobre:

- a) Eliminar como sanción la cancelación o pérdida de registro de la precandidatura o candidatura cuando se cometan actos graves que atenten contra los principios rectores de la materia electoral.
- b) Eliminar como infracción el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la CPEUM.
- c) Determinar que los derechos político-electorales se suspenderán o negarán únicamente por las causas previstas expresamente en el artículo 38 constitucional.
- d) Prohibir que los derechos políticos se suspendan por sanciones administrativas.
- e) Modificar los conceptos de actos anticipados de campaña y de propaganda gubernamental.

- f) Determinar que una sanción administrativa no puede suspender un derecho o prerrogativa político-electoral de la ciudadanía.
- g) Determinar que la imposición de una sanción es en proporción al financiamiento público que reciba cada partido político.
- h) Eliminar competencia para rechazar candidaturas de personas que han cometido violencia política en razón de género contra las mujeres.
- i) No reconocer la posibilidad de cancelar candidaturas a hombres que se encuentran en situación de deudores alimentarios o que han ejercido violencia familiar o violencia sexual contra las mujeres.

Las normas impugnadas, como se puede advertir, crean un régimen de excepción a favor de los partidos políticos en los dos ámbitos a que nos hemos referido: la vida interna de los partidos políticos y el régimen sancionador aplicable a éstos.

Basta analizar las normas impugnadas para darse cuenta de que éstas tienen por objeto: a) acotar e incluso eliminar en ciertos aspectos el ejercicio del control administrativo y jurisdiccional respecto de los actos internos de los partidos políticos; y, b) acotar las hipótesis punitivas administrativas y eliminar sanciones de índole electoral como la cancelación o pérdida de registro de una precandidatura o candidatura.

Ahí es donde radica la inconstitucionalidad de los dispositivos impugnados, puesto que contradicen abiertamente el texto de los artículos 35, fracción II y 41 constitucionales; sin que tenga cabida alguna interpretación que permita su subsistencia en el sistema jurídico electoral.

Para apreciar con nitidez la inconstitucionalidad de dichas normas, téngase en cuenta que la existencia de controles administrativos y jurisdiccionales respecto de las conductas de los partidos políticos -y también de sus candidatos- no es una cuestión novedosa, sino sumamente arraigada en los actuales sistemas electorales.

En México, hemos evolucionado desde una añeja determinación del año 2001 en la que el TEPJF determinó por primera vez que los actos y resoluciones de los partidos se consideran susceptibles de control administrativo y jurisdiccional (SUP-JDC-117/2001), hasta recientes criterios que acotan el principio de autodeterminación de los partidos políticos en aras de tutelar los derechos de la militancia (por ejemplo, SUP-JDC-12/2020 y acumulados).

En esta línea argumentativa, debemos ser enfáticos en que la consolidación del sistema de partidos y del régimen democrático que se expresa a través de éstos, implica no sólo la existencia de normas constitucionales que les reconozcan una naturaleza de interés público y les impongan prácticas de orden democrático, sino también la posibilidad de que las autoridades administrativas y jurisdiccionales ejerzan un control efectivo, el cual incluya la posibilidad de corregir sus actos, invalidarlos e imponer sanciones de naturaleza administrativa y electoral.

Democracia interna, principio de autodeterminación, procesos internos y sanciones administrativas son tópicos ampliamente analizados y desarrollados por la SCJN y el TEPJF. El resultado de ello han sido criterios expansivos del control de los partidos políticos, en paralelo de la máxima tutela de los derechos de la militancia y la posibilidad de imponer sanciones tanto administrativas como electorales.

En los criterios de nuestros tribunales se puede advertir que las sanciones de naturaleza electoral no desnaturalizan la contienda política, ni acotan injustificadamente la libre determinación de los institutos políticos u obstaculizan el ejercicio de su función de intermediación entre la ciudadanía y el ejercicio del poder público. Por el contrario, la existencia de esta clase de sanciones, como por ejemplo la negativa de registrar a candidatos o precandidatos y la cancelación de candidaturas, tiene por objeto salvaguardar el principio de legalidad y de conducción democrática de los partidos políticos.

Tengamos presente que la función de la jurisdicción constitucional es fundamentalmente garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales por parte de los poderes públicos. Ello implica que en el presente caso la justicia constitucional ha de hacer prevalecer las normas de la carta magna por encima de los dispositivos impugnados, para permitir la subsistencia efectiva del régimen de control de los actos de los partidos políticos que eventualmente pueden causar afectaciones a los derechos de la militancia y la ciudadanía.

Por ello, deben ser invalidadas las normas del decreto impugnado relativas al régimen de vida interna de los partidos políticos y el sistema administrativo sancionador aplicable a éstos, pues atentan contra el carácter de entidades de interés público de los partidos políticos y, de este modo desvinculan su actuación del control de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

XI. Los cambios introducidos al régimen de fiscalización implican un retroceso respecto de los principios constitucionales de legalidad, equidad y rendición de cuentas, así como de los derechos de las militancias partidistas

A. Las demandas de las acciones y la controversia plantean la inconstitucionalidad de diversas normas relacionadas con el régimen de fiscalización

En las demandas presentadas por el partido político Movimiento Ciudadano (AI 71/2023), por integrantes de la Cámara de Diputados (AI 90/2023), por senadoras y senadores de la República (AI 91/2023), por el Partido de la Revolución Democrática (AI 75/2023) y por el Instituto Nacional Electoral (CC 261/2023) se plantea la inconstitucionalidad de diversas normas relativas al régimen de fiscalización. En específico, se plantea la invalidez de los artículos 7, en relación con los artículos 229, párrafos tercero y cuarto y 32, párrafo 2, inciso f); 32, inciso f) del numeral 2; 42, párrafo 2; 59; 190, párrafo 3; 196, párrafo 1; 229, numerales 3 y 4; y 456 numeral 1, incisos c), fracción III y d) fracciones III, IV y V, en relación con los diversos 445 y 446, todos de la LGIPE. Ello por estimar que su contenido resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional. Sumado a las razones vertidas en las diversas acciones y controversia, el objeto de este *amicus curiae* es demostrar que el sistema normativo de fiscalización creado por el decreto impugnado implica un retroceso respecto de los principios constitucionales de legalidad, equidad y rendición de cuentas, así como de los derechos de las militancias partidistas.

El partido político Movimiento Ciudadano hacer valer conceptos de invalidez en los que refiere que diversas disposiciones de la LGIPE afectan la capacidad del INE para garantizar el buen gasto público en los partidos políticos, lo que se traduce en que:

- a) La reforma impugnada destruye estructuras profesionales.
- b) Se limita la capacidad del INE para fiscalizar el gasto público en los partidos políticos.
- c) Se trastoca la capacidad de terminar sanciones a infractores.
- d) El artículo 7 de la LGIPE, en relación con los artículos 229, párrafos tercero y cuarto y 32, párrafo 2, inciso f), eliminan las sanciones de pérdida de registro de candidatura por temas relativos al gasto, lo que conlleva la consecuencia de que sea casi imposible sancionar conductas respecto al mal uso del gasto en candidaturas y campañas.
- e) Lo anterior abre la puerta a que los precandidatos sean omisos en presentar información; y que incurran en irregularidades como el rebase del tope de campaña.
- f) El que los candidatos no informen sobre su capacidad económica entorpece la función de fiscalización del INE, al tener este que pedirla a autoridades hacendarias y bancarias
- g) La reducción de la capacidad de sanción del INE a candidatos por temas relativos al gasto público, atenta contra la autonomía del INE.
- h) El artículo 59 de la LGIPE, al prohibirle al INE el reglamentar aspectos de fiscalización una vez iniciado el proceso electoral, es violatorio a la autonomía y profesionalismo del INE y a su facultad fiscalizadora y sancionadora, establecidas todas en el artículo 41 constitucional.

En la Acción de Inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Cámara de Diputados se plantean conceptos de invalidez relacionados con los aspectos siguientes:

- a) El inciso f) del numeral 2, del artículo 32 de la LGIPE pretende omitir la obligación del INE de fiscalizar todos los recursos de los partidos políticos, pues la redacción establece que el proceso fiscalizador será únicamente en procesos electorales y en actividades ordinarias, dejando así excluidos los gastos específicos o extraordinarios que pudieran llegar a presentarse. Así, la norma reduce la fiscalización a ciertas acciones partidistas y excluye a los candidatos.
- b) El artículo 229, numeral 3, relacionado con el 456 apartado 1, incisos c), fracción III y d), de la LGIPE, viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y no regresividad, al eliminar la sanción consistente en que no pueda ser registrado como candidato quien incumpla la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

La demanda de controversia constitucional promovida por el INE contiene líneas de argumentación que sostienen lo siguiente:

a) Los artículos 190, párrafo 3 y 196, párrafo 1, de la LGIPE crean la Dirección Ejecutiva de Fiscalización, en lugar de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo cual violenta el mandato previsto en el artículo 41, base V, apartados A y B, párrafo tercero de la Constitución, que expresamente ordena que la instancia encargada de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos esté a cargo de un órgano técnico.

b) De ninguna manera, el cambio de Unidad Técnica por Dirección Ejecutiva es meramente semántico, porque la implicación de no contar con autonomía técnica y de gestión representa un riesgo, en el ejercicio imparcial de sus atribuciones, porque puede tener injerencias indebidas en su labor diaria, antes de los procesos deliberativos correspondientes; máxime que, con la reforma que se propone, en el artículo 42, párrafo 2, antes cuestionado, la Comisión de Administración tendrá facultades de supervisar el desempeño de los órganos ejecutivos y técnicos, lo que podría atentar con la objetividad en los procesos de revisión técnica que realiza la UTF.

c) Los artículos 229, numerales 3 y 4 y 456 numeral 1, incisos c), fracción III y d) fracciones III, IV y V, en relación con los diversos 445 y 446 de la LGIPE, al eliminar la pérdida o cancelación del registro, sin una razón objetiva, obviando la posibilidad de comisión de conductas graves que pondrían en peligro la equidad en la contienda, principio reconocido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sanción que estableció el legislador desde la reforma en materia electoral de 2014, en la que se advirtió la existencia de débiles mecanismos de control para la fiscalización del financiamiento político-electoral.

El Partido de la Revolución Democrática, en su demanda de Acción de Inconstitucionalidad, hizo valer conceptos de invalidez en los que expone:

a) Los artículos 229, numerales 3 y 4; 456, párrafo 1, inciso c), fracción III, e inciso d), fracciones III, IV y V, de la LGIPE no son acordes a lo establecido en los artículos 41 Base VI, de la CPEUM, pues elimina la sanción que corresponde a las conductas infractora de la norma electoral en materia de fiscalización

B. El sistema normativo de fiscalización creado por el decreto impugnado implica un retroceso respecto de los principios constitucionales de legalidad, equidad y rendición de cuentas, así como de los derechos de las militancias partidistas

En relación con las líneas argumentativas antes expuestas, este *amicus curiae* sostiene que las normas impugnadas, como sistema normativo de fiscalización en materia electoral, son contrarias a la CPEUM. Por ello, exponemos diversas consideraciones que estimamos de utilidad y valor jurídico para la conformación de un criterio por parte de ese máximo Tribunal Constitucional.

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos es una cuestión de la más alta trascendencia para la vigencia del régimen democrático. Sin duda alguna, es una de las cuestiones medulares en los sistemas electorales actuales, pues la fiscalización responde a la presencia de recursos públicos y privados en las elecciones, a la relación existente

entre intereses económicos y contienda política y, desde luego, al incesante encarecimiento de los comicios.

Además, la fiscalización electoral se sitúa en el espacio que las sociedades democráticas han destinado expresa y enfáticamente a la rendición de cuentas. En otras palabras, la vigilancia y el control de los recursos y gastos destinados a la contienda político electoral son elementos indispensables para la existencia del Estado democrático de derecho.

La fiscalización electoral implica un largo tramo de vigilancia y control, cuyo punto de partida se encuentra en el sistema de financiamiento de los partidos políticos y recorre aspectos como la presentación de informes de ingresos y gastos anuales y de campaña, la posibilidad de ser auditados, el monitoreo en línea e *in situ*, la colaboración entre autoridades, la superación del secreto bancario y fiscal; e incluso la existencia de un régimen de sanciones administrativas y penales.

Si bien en el sistema electoral mexicano existe la preeminencia del financiamiento público de los partidos políticos —y ello supondría un principio de control de sus finanzas— no puede ser desconocido que el espacio abierto al financiamiento privado implica también como una premisa necesaria de la fiscalización. Ello se acentúa, además, con la posibilidad de que los actores políticos recurran a fuentes de ingresos al margen de la ley.

En México, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos actualmente constituye un sistema por sí mismo dentro de la amplísima legislación electoral. En tan sólo tres décadas se logró transitar de la absoluta ausencia regulatoria en esta materia fiscalizadora, hasta una normatividad compleja sobre procedimientos, facultades, obligaciones, derechos y sanciones.

Pero más aún, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se ha erigido como una salvaguarda de nuestro régimen democrático, en la medida en que ha sido dotado de herramientas e instrumentos jurídicos para hacer prevalecer la equidad en la contienda electoral, como principio constitucional.

En las relatadas circunstancias, resulta que las normas impugnadas versan esencialmente sobre:

- a) La afectación a la capacidad del INE para fiscalizar el gasto público en los partidos políticos.
- b) La limitación para imponer sanciones de índole electoral administrativo, incluso la pérdida del registro de la candidatura a quien incumpla la obligación de presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.
- d) La afectación a la facultad del INE de reglamentar aspectos de fiscalización una vez iniciado el proceso electoral.
- e) La limitación a los alcances de la fiscalización únicamente en procesos electorales y en actividades ordinarias
- f) La afectación a la naturaleza jurídica de la instancia técnica fiscalizadora mediante la creación de la Dirección Ejecutiva de Fiscalización en lugar de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- g) La eliminación de la autonomía técnica y de gestión de la Unidad Técnica de Fiscalización al reemplazarla por la Dirección Ejecutiva de Fiscalización.

Lo expuesto hasta aquí denota, sin lugar a duda, que las normas impugnadas representan un retroceso estructural en el sistema de fiscalización. Ello jurídicamente se traduce en la vulneración de nuestro modelo constitucional electoral contenido en el artículo 41.

El retroceso normativo se puede expresar -en una primera aproximación- desde la naturaleza jurídica de los partidos políticos: son entidades de interés público, es decir que son entidades intermedias entre la ciudadanía y la actividad política; razón por la cual el Estado tiene una particular atención en que se mantenga un control sobre sus ingresos y gastos. Para la subsistencia del sistema de partidos es fundamental que los órganos del Estado -es decir los órganos electorales- puedan ejercer un control directo de la legalidad de sus finanzas.

Así, el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público, aunado al principio de equidad en la contienda, representan una justificación constitucional para la existencia de normas de vigilancia y control, incluso restrictivas y sancionatorias.

Una segunda perspectiva apunta a que, siendo el Estado el que mayoritariamente provee de recursos a los partidos políticos —bajo la directriz del artículo 41 de la CPEUM de la preeminencia del financiamiento público— son los órganos electorales del propio Estado los legitimados para exigir y hacer valer el sistema de rendición de cuentas que se traduce en el modelo de fiscalización electoral.

Una tercera óptica responde a los derechos político-electorales de la militancia de los partidos políticos. En este aspecto, tanto los miembros o militantes de dichos entes políticos, como las personas que aspiran a ser designadas para una candidatura, tienen un interés al menos legítimo para que se fiscalice el origen, uso y destino del partido en el que opten por participar activamente. De este modo, cabe también afirmar que las normas impugnadas contravienen el derecho político de voto pasivo y de asociación en materia político electoral establecidos en las fracciones II y III del artículo 35.

Por último, ahora desde la equidad de la contienda político electoral —principio establecido en el artículo 41 de la CPEUM— debe tenerse en consideración que son al menos dos factores los que subyacen a este principio en relación con la fiscalización: a) las finanzas de los partidos y candidatos deben estar abiertas al escrutinio de la autoridad electoral; y b) las finanzas de los partidos políticos deben ser transparentes ante la ciudadanía en general.

Entonces, si el principio de equidad tiene la finalidad de que partidos y candidatos dispongan de recursos equilibrados, la fiscalización surge como un elemento indispensable para alcanzar dicho objetivo.

En el ámbito electoral, no puede afirmarse la existencia de la rendición de cuentas, de transparencia y de la equidad, si no se cuenta con un sistema de fiscalización robusto y eficaz. El sistema de partidos se ve fortalecido con la fiscalización incluso mediante normas restrictivas y sancionadoras, pues éstas son una herramienta —no un fin— para hacer prevalecer la legalidad en la competencia electoral.

A la luz de lo anterior, se puede apreciar que las normas impugnadas contravienen las directrices establecidas en los artículos 1, 35 y 41 de la CPEUM, en la medida en que

retroceden y obstaculizan la función de fiscalización encomendada al Estado mexicano a través de la autoridad electoral nacional y de los OPLE, pero también en la medida en que son regresivas respecto de los derechos de los militantes de los partidos políticos y de las personas aspirantes a ser designados candidatos.

Por lo antes expuesto, a ustedes Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetuosamente solicitamos:

PRIMERO.- Tener por presentados a **PRÁCTICA: LABORATORIO PARA LA DEMOCRACIA** (legalmente constituido como **PARTICIPANDO POR MÉXICO, A. C.**), al **INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA A.C.** y a las organizaciones adherentes, formulando manifestaciones en calidad de **AMICUS CURIAE**.

SEGUNDO.- Al momento de dictar sentencia, tener en consideración las manifestaciones vertidas en el presente escrito en relación con la materia de las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional precisada anteriormente.

Ciudad de México, en la fecha de su presentación.

Luis Fernando Fernández Ruiz

Ricardo Becerra Laguna

ORGANIZACIONES QUE SE ADHIEREN AL AMICUS CURIAE

[NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN QUE SE ADHIERE]

a través de su representante legal

[NOMBRE Y FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL]

HOJA DE FIRMAS DE ADHESIÓN AL ESCRITO DE AMICUS CURIAE PRESENTADO POR PRÁCTICA: LABORATORIO PARA LA DEMOCRACIA (LEGALMENTE CONSTITUIDA COMO PARTICIPANDO POR MÉXICO, A. C.) Y POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN RELACIÓN CON LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2023, PROMOVIDA POR MOVIMIENTO CIUDADANO; 75/2023, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA; 90/2023 PROMOVIDA POR INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS; 91/2023 PROMOVIDA POR SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA; 93/2023 PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, ASÍ COMO LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.