

## **Amicus Curiae**

### **con relación a las recientes reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**Expediente CC 261/2023**

19 de abril de 2023

Señoras y señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C. (IETD) es una asociación ciudadana que desde 1989 realiza actividades de estudio, debate y publicación de ideas y planteamientos relacionados con el desarrollo de las instituciones democráticas en nuestro país. En casi 34 años de existencia sus integrantes han realizado cientos de actividades de análisis y discusión sobre la construcción de la democracia mexicana. Esas acciones se han traducido en decenas de publicaciones dedicadas a analizar, discutir y hacer propuestas en torno al proceso de democratización del país, y sobre las reformas legales y constitucionales que han dado lugar al marco jurídico e institucional que modela nuestra joven democracia.<sup>1</sup> Entre sus miembros se cuentan varias personas que han dedicado una parte relevante de su vida profesional al servicio público en instituciones electorales.

Por esas razones sentimos como propia la responsabilidad de acudir a esta Corte para exponer nuestras preocupaciones en torno a algunas de las graves consecuencias que pueden derivarse de la aplicación de los preceptos legales recientemente aprobados por el Congreso de la Unión

---

<sup>1</sup> Se puede obtener una descripción de nuestra asociación, sus actividades y sus publicaciones en la página de internet [www.ietd.org.mx](http://www.ietd.org.mx)

en el paquete de reformas conocido popularmente como Plan B. Esas reformas han sido impugnadas ya en acciones de inconstitucionalidad y controversias por diversas instituciones públicas y partidos políticos. Nosotros, por nuestra parte, deseamos coadyuvar a que los trabajos de este Tribunal Supremo, que debe resolver sobre la constitucionalidad de esas reformas trascendentales, cuenten con la información proveniente de ciudadanos que por años han promovido y seguido la democratización del país y han observado directamente el funcionamiento de las instituciones electorales.

Las reformas cubren un amplio espectro de regulaciones legales en diversos campos normativos relacionados con la contienda política, como son, entre otros la propaganda gubernamental, la vida de los partidos políticos, la operación de los mecanismos institucionales que garantizan el ejercicio efectivo de los derechos políticos de la ciudadanía y los procedimientos para la asignación de los cargos de elección como resultado del sufragio popular. Sabemos que en cada tema existen partes interesadas que han presentado recursos ante esta Corte. Por nuestra parte vamos a concentrar nuestra exposición en las preocupaciones sobre los efectos de la violación de normas constitucionales en los siguientes rubros de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE):

1. El irregular e insuficiente procesamiento legislativo de las iniciativas presentadas al Congreso y sus graves consecuencias sobre la legitimidad de los procedimientos comiciales y la estabilidad política del país.
2. La violación a los preceptos constitucionales que ordenan separar en la organización del Instituto Nacional Electoral, los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia y su daño severo a una forma exitosamente probada de funcionamiento institucional.
3. El daño al mandato constitucional de profesionalización de los órganos ejecutivos y técnicos del INE, el debilitamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional creado por disposición constitucional y las serias amenazas que se ciernen sobre la integridad y

credibilidad de los procesos electorales como resultado de la reestructuración del Instituto y la merma del personal profesional de este servicio.

4. La violación a la autonomía constitucional del Instituto al conferir en la Ley al Órgano Interno de Control atribuciones que exceden las facultades de fiscalización a las que lo limita el texto constitucional.

## **1. Irregularidad del proceso legislativo**

En este apartado nos referiremos a la indebida aplicación de la dispensa de trámite establecida en el artículo 82, numeral 2, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados y la relevancia que tiene para este caso el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia sobre la Acción de Inconstitucionalidad 61/2019

Uno de los rasgos más preocupantes de la forma en que fueron aprobadas las reformas en el Congreso de la Unión es la precipitación del trámite y la ausencia de una genuina deliberación parlamentaria. No se llevó a cabo un examen de las propuestas del ejecutivo de cara a la sociedad, con transparencia, con la concurrencia de los puntos de vista de las mayorías y las minorías de ambas cámaras del Congreso y con la consideración de las opiniones de los expertos técnicos de las instituciones afectadas por las reformas.

La irregularidad, desde el punto de vista de la reglamentación parlamentaria, y la precipitación de este procesamiento han sido detalladamente analizados y no se desarrollarán aquí, porque pueden ser consultados en estudios especializados.<sup>2</sup> Tenemos entendido que se han presentado también recursos de integrantes del poder legislativo señalando las graves

---

<sup>2</sup> Véase: Kemvirg Puente. “El proceso legislativo para la aprobación del Plan B” y Juan Luis Hernández Macías “La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023”. En: María Marvan L., Javier Martín Reyes. *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Febrero de 2023. Págs 18-46 <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/213>

anomalías en un procedimiento que está normado con precisión en los reglamentos de ambas Cámaras y que, por la relevancia de la cuestión requería de un trabajo legislativo esmerado. Sin abundar sobre los aspectos técnicos del procedimiento parlamentario y los criterios que ha expresado ya esta Corte al respecto, queremos aportar información a sus integrantes sobre las graves consecuencias que tiene para la vida pública del país la aprobación atropellada y arbitraria de la legislación electoral que comentamos.

Una de las notas relevantes del proceso de transición democrática en nuestro país es que las instituciones que hoy organizan y conducen los procesos electorales y los procedimientos contenciosos han tomado su forma actual lentamente como resultado de sucesivas reformas electorales a lo largo de varias décadas. A pesar de su complejo recorrido, estas reformas han dado lugar a la conformación de instituciones y procedimientos que hasta hoy gozan de un amplio reconocimiento público nacional e internacional.

En especial debe hacerse notar que, más allá de proclamas propagandísticas, al menos en las últimas dos décadas los resultados de los comicios federales y locales han sido reconocidos como legítimos prácticamente por todas las fuerzas políticas que han participado en las contiendas y que todos los diferendos particulares en cuanto a los procedimientos y los resultados han podido ser procesados en paz a través de los mecanismos jurisdiccionales previstos por las leyes. Esta venturosa situación, que contrasta con la dinámica conflictiva que caracterizó a los comicios en épocas pasadas, es producto de que las normas de la competencia electoral procesadas por el poder legislativo fueron el desenlace de un amplio consenso de las fuerzas políticas que participaban en la contienda por los cargos de representación popular. Las reformas que dieron lugar a la conformación jurídica e institucional de nuestros procesos electorales hasta ahora vigentes recogieron siempre las preocupaciones de los partidos opositores. Más aún, las reformas de 1994, 1996, 2007 y 2014 fueron el resultado de una detallada deliberación, negociación y consenso de la totalidad de los partidos políticos.

Lamentablemente, esta vez los déficits del procedimiento legislativo han conducido a que las reformas a la LEGIPE y otras normas legales incluidas en el llamado plan B, no cuenten con el respaldo de las oposiciones parlamentarias.<sup>3</sup> Los procedimientos de aprobación de la Ley están siendo impugnados por los partidos más relevantes de la minoría en el Congreso. Las reglas de la contienda electoral, en consecuencia, al no haber sido ampliamente discutidas, carecen del reconocimiento de validez por parte de un segmento relevante de los actores políticos.

Semejante condición pone en entredicho una práctica que había sido fundamental para la legitimación de las reglas electorales hasta ahora: la aprobación de las reglas de la contienda política por sus actores principales. En consecuencia, se trata de nuevas normas que no gozan de un consenso universal. Al afectar a la certidumbre de los procedimientos comiciales ponen en riesgo la aceptación de los resultados electorales por un segmento relevante de los contendientes y de la ciudadanía. Así, las violaciones al procedimiento parlamentario se convierten en una amenaza para el reconocimiento y legitimidad de los procesos electorales y sus resultados. En consecuencia, plantean un riesgo de inestabilidad política que puede ser evitado si las normas electorales son revisadas en diálogo con las minorías y respetando el procedimiento parlamentario.

La segunda grave consecuencia de las violaciones al procedimiento de deliberación parlamentaria es que al omitirse la discusión en comisiones fue imposible que fuesen atendidas las observaciones técnicas de los especialistas electorales. En efecto, la iniciativa presidencial contiene modificaciones sustanciales a la estructura organizativa y de mando del Instituto Nacional Electoral y a un cúmulo de prácticas bien probadas de la logística organizativa de las elecciones.

---

<sup>3</sup> La descripción del rechazo de las oposiciones al procedimiento anómalo seguido en la Cámara de Diputados puede consultarse también en: Juan Luis Hernández Macías “La legislatura a examen: análisis del proceso legislativo de la reforma electoral 2022-2023. En: María Marvan L., Javier Martín Reyes. *Radiografía del Plan B: La reforma electoral de 2023 a examen*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Febrero de 2023. Págs 32-46. <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/213>

Los responsables de las áreas ejecutivas de la autoridad electoral han documentado con precisión la manera en que muchas de esas modificaciones pueden tener consecuencias dañinas para la calidad e integridad de la organización de los comicios. Consideramos importante llamar la atención de la Corte sobre el hecho de que la experiencia demuestra que, en materia electoral, las fallas técnicas y organizativas, en la medida en que afectan derechos políticos fundamentales, se tornan fácilmente en conflictos políticos y en fuente de deslegitimación de los resultados electorales. Tienen por tanto consecuencias imprevisibles sobre la estabilidad política del país.

Las reformas afectan, entre otros aspectos, la integración del padrón electoral, la confiabilidad de las listas nominales de electores, la conformación y operatividad de las mesas directivas de casilla, la cadena de custodia de los paquetes electorales, los procedimientos de cómputo de resultados y las reglas de rendición de cuentas de candidatos y partidos políticos. Así lo demostró el exhaustivo estudio presentado por la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del INE el 25 de enero de 2023, que, por su importancia no debiera pasar desapercibido para esta Corte.<sup>4</sup> Más adelante se desarrollan en este documento afectaciones importantes derivadas de la violación de principios constitucionales en la materia, pero en este punto es preciso subrayar que la mayor parte de los riesgos logísticos y organizativos que introducen las reformas pudieron evitarse, y aún podrían ser reparados, si la deliberación de la cámara de origen hubiese respetado el Reglamento respectivo y en comisiones se hubiera tomado en cuenta la experiencia y opinión de los especialistas técnicos con que cuenta nuestro país.

## **2. Efectos de la violación del precepto constitucional de separación de funciones entre los órganos del INE.**

Este apartado se refiere a la vulneración del precepto constitucional de división de funciones en el artículo 41, fracción V, apartado A, párrafo segundo que resultaría de la aplicación de los

---

<sup>4</sup> El Informe puede ser consultado en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

artículos 34, 47,48,49 y 50 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada.

El artículo 41 constitucional en su fracción V, Apartado A párrafo segundo establece con claridad la separación funcional de los órganos del INE en cuatro grupos, siendo estos, órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Como resultado de esta definición constitucional el Instituto ha contado hasta hoy con una estructura organizativa que, como lo muestra la experiencia, ha sido adecuada para organizar sin contratiempos casi una decena de elecciones federales (como IFE y luego como INE) y un número considerable de elecciones locales a partir de que la reforma de 2014 le otorgó atribuciones para coorganizar las elecciones en los estados en colaboración con los organismos públicos locales electorales (OPLE).

Esa estructura tantas veces probada --en la que se combina la vigilancia ciudadana con la profesionalización técnica de los servidores públicos-- ha permitido, por una parte, que la autoridad electoral haya logrado un alto grado de reconocimiento de la ciudadanía y en consecuencia la superación de la desconfianza que hasta antes de la reforma de 1996 había sido el rasgo dominante de nuestros comicios. Asimismo, la continuidad de esa división de funciones ha permitido la estabilidad del personal profesional del Instituto y el perfeccionamiento cada vez mayor de los complejos procedimientos de organización electoral. Así, se trata de una estructura que ha producido simultáneamente una apreciable confianza ciudadana y de los partidos políticos en la autoridad electoral y mejora constante en la calidad de los mecanismos técnicos que permiten realizar las elecciones.

Esta estructura ha sido hasta antes de esta reforma básicamente la siguiente (conforme a los capítulos II, III y IV de la LEGIPE):

| Nivel | Órganos de Dirección | Órganos Ejecutivos | Órganos Técnicos | Órganos de Vigilancia |
|-------|----------------------|--------------------|------------------|-----------------------|
|-------|----------------------|--------------------|------------------|-----------------------|

|                                |                                                                                      |                                                                                            |                                                       |                                            |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Central                        | Consejo General<br><br>Consejero Presidente                                          | Junta General<br>Ejecutiva<br><br>Secretario<br>Ejecutivo<br><br>Direcciones<br>ejecutivas | Unidades<br>Técnicas<br>permanentes o<br>transitorias | Comisión<br>Nacional de<br>Vigilancia      |
| Local<br>(Delegacional)        | Consejos locales (solo<br>durante el proceso<br>electoral)<br><br>Consejeros locales | Juntas locales<br>ejecutivas (32)<br><br>5 Vocalías<br>locales por<br>entidad              |                                                       | Comisiones<br>locales de<br>Vigilancia     |
| Distrital<br>(Subdelegacional) | Consejos distritales (sólo<br>durante los procesos<br>electorales)                   | Juntas distritales<br>ejecutivas (300)<br><br>5 Vocalías<br>distritales por<br>distrito    |                                                       | Comisiones<br>distritales de<br>Vigilancia |

Esta estructura organizativa divide las responsabilidades de los distintos órganos y distingue con claridad las responsabilidades de dirección, decisión, y de supervisión que corresponden al Consejo General (secciones primera y segunda del Capítulo II de la LEGIPE) de las funciones de ejecución que corresponden a la Junta General Ejecutiva y al Secretario Ejecutivo (secciones tercera, cuarta, quinta y sexta del mismo capítulo).

La reforma que estamos comentando introdujo una modificación que altera radicalmente la separación de órganos que dispone la constitución. Así, el artículo 34 de la LEGIPE aprobada decreta la desaparición de los dos órganos ejecutivos a nivel central, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Así, a nivel central solamente existirían órganos directivos, una situación anómala.

La eliminación de estos órganos ejecutivos tiene dos consecuencias: la primera es el traslado de diversas atribuciones que en realidad son tareas ejecutivas, a una denominada Comisión de Administración integrada por cinco Consejeros Electorales y por los directores ejecutivos

solamente con derecho a voz. (art. 42 párrafo 6) y la segunda es la designación del Secretario Ejecutivo como “auxiliar del Consejo General” es decir, retirarle las atribuciones de encabezar los órganos ejecutivos (art. 49 inciso 1)

El primero de estos efectos (véase el artículo 48) es que se le confieren a los consejeros electorales miembros de la Comisión de Administración varias de las atribuciones que anteriormente tenía la ahora eliminada Junta General Ejecutiva y que claramente corresponden a las áreas de especialidad operativa del Instituto, como son la confección de las políticas y programas del Instituto (inciso a); la elaboración de los procedimientos administrativos (inciso b); el análisis y propuesta para la instalación de oficinas municipales (inciso g); la aprobación de la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos (inciso o). También se le da la atribución de aprobar las plantillas de personal (art. 62 párrafo 4)

Todas estas funciones correspondían en la Ley anterior a la Junta General Ejecutiva, la cual luego de realizar los estudios técnicos pertinentes debía presentar sus conclusiones y proyectos a la aprobación del Consejo General, máximo órgano de dirección. De forma coherente y racional los profesionales de las áreas técnicas, coordinados por el Secretario Ejecutivo elaboraban proyectos que una vez concluidos se presentaban a la aprobación del órgano de dirección.

Bajo la nueva modalidad incluida en la reforma, correspondería a los consejeros integrantes de la Comisión de Administración conducir estos trabajos y posteriormente presentar los productos a la aprobación del Consejo General. Esto a todas luces constituye un contrasentido, ya que estos consejeros serían simultáneamente juez y parte en el proceso rompiendo la lógica constitucional de división entre órganos de dirección y ejecución.

La designación del Secretario Ejecutivo como “auxiliar” del Consejo General -el órgano central de dirección-- resulta también poco coherente con la división de funciones ejecutivas y de dirección. El absurdo de la cancelación del papel del Secretario Ejecutivo como cabeza de las áreas ejecutivas, contra toda lógica administrativa, se demuestra con el hecho de que en la

propia Ley reformada (art. 49) se le confiere a éste la atribución de “coordinar las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto” en reuniones a las que asista el Consejero Presidente. Se observará que a un cargo que en la nueva Ley se le considera rama auxiliar del Consejo General se le confieren las atribuciones que históricamente le correspondieron como órgano ejecutivo.

Más adelante se comentará con más detalle la anomalía adicional que constituye la participación con voz del Órgano Interno de Control tanto en la Comisión de Administración como en las reuniones de coordinación de los órganos ejecutivos.

Por lo pronto nos importa subrayar que en la Ley aprobada se pretende no solo desaparecer los órganos centrales ejecutivos, sino que además se impone indebidamente la interferencia del Consejo en las tareas ejecutivas, más allá de la función de supervisión de éstas que hasta ahora había sido su cometido principal. Toda la experiencia previa acredita suficientemente que la separación de órganos que ordena la Constitución fue un diseño virtuoso que permitió el fortalecimiento inédito de la confianza de los ciudadanos y las fuerzas políticas en la imparcialidad de los funcionarios electorales.

A nuestro juicio la confusión de roles entre los órganos no puede sino tener consecuencias disruptivas en la realización de las tareas del Instituto. Conforme a nuestra visión es indispensable restablecer la separación de órganos directivos y ejecutivos que mandata la Constitución y restituir las funciones de la Junta General Ejecutiva y el Secretario Ejecutivo como coordinadores de las tareas de ejecución, un modelo organizativo que está establecido constitucionalmente y ha probado su eficacia a lo largo de los años.

### **3. El debilitamiento del Servicio Profesional Electoral y el daño al mandato constitucional de desempeño profesional en la función electoral.**

En este apartado se expone la vulneración del principio de profesionalismo establecido por la Constitución en el artículo 41 fracción V, apartado A, párrafo segundo, que resulta de la aprobación de los artículos 61,62, 71 y 72 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la fracción V, apartado A, párrafo segundo de su artículo 41 la Constitución establece: “El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño...”.

La fórmula institucional que históricamente ha permitido el cumplimiento del precepto de profesionalismo en el INE es la creación y desarrollo progresivo de un sólido servicio civil de carrera. Ese servicio civil se encuentra organizado hoy como Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).

En sus orígenes, en los años 90, la integración del actual SPEN dio lugar a agudas y prolongadas controversias en el seno del Consejo General del INE. Diversas fuerzas políticas manifestaban desconfianza y dudas sobre la imparcialidad de los funcionarios que originalmente ocupaban los cargos decisivos de vocales en las 32 Juntas Locales y 300 Distritales que integran la estructura desconcentrada o delegacional del Instituto. La desconfianza se fue disipando a lo largo de los años gracias a un esfuerzo normativo cada vez más robusto y a la aplicación -- sostenida a lo largo de al menos dos décadas—de rigurosos esquemas de selección de personal por concurso, evaluación sistemática del desempeño, sistemas de capacitación permanente y reglas rígidas y transparentes para el ascenso y la ocupación de las vacantes. El desarrollo del SPEN hizo posible que hoy en día no exista prácticamente ninguna impugnación a la imparcialidad, profesionalismo y calidad del trabajo de quienes tienen a su cargo las tareas esenciales del INE a lo largo y ancho del territorio nacional. Los 2,571 funcionarios integrantes del SPEN son la columna vertebral de la operación del INE.

Hasta la reforma que estamos comentando, la estructura delegacional y subdelegacional ha estado integrada por 32 Juntas Locales Ejecutivas Locales y 300 Distritales. Cada una de ellas formada por cinco miembros del SPEN: un vocal ejecutivo, un vocal secretario y vocales del Registro Nacional Electoral, de Capacitación y Educación Cívica y de Organización Electoral.

De estos vocales ejecutivos, todos ellos miembros del SPEN, depende la conducción de los centenares de tareas operativas en cada distrito que han hecho posible la realización sin contratiempos mayores, las sucesivas elecciones federales y locales, así como las consultas populares. De los vocales del Registro Nacional Electoral depende, entre otras responsabilidades, la continuidad en la actualización del padrón electoral y el perfeccionamiento permanente de la cartografía distrital, indispensable para ubicar las más de 161,000<sup>5</sup> casillas que deben ser instaladas en 300 distritos para las elecciones federales o locales. Además, son ellos los responsables de la operación permanente de los alrededor de 900 módulos de atención que permiten que hoy en día la credencial para votar con fotografía se haya convertido en los hechos en el documento que permite el ejercicio del derecho a la identidad.

La compleja y delicada tarea de localizar y capacitar entre millones de ciudadanos a los más de un millón que se encargan de realizar las elecciones y consultas como funcionarios de casilla, forma parte central de las responsabilidades de los vocales de capacitación y educación cívica.

A las vocalías de organización les corresponde, también entre otras, la tarea de coordinar la obtención y habilitación de infraestructura de los más de 161,000 locales requeridos para instalar las mesas directivas de casilla, asegurar la oportuna y correcta distribución de los materiales electorales en todo el país y la delicada logística de recolección de los paquetes electorales después de la jornada.

---

<sup>5</sup> Para la elección federal de 2021, el INE instaló 161,248 casillas y capacitó para atender cada una a 7 ciudadanos, un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes, en total 1,128,736 ciudadanos.

El vocal secretario, en el diseño hasta ahora vigente, ha sido el encargado de todas las responsabilidades administrativas de las juntas (ejercicio y control presupuestal, adquisiciones, manejo de personal, etc.) y funge además con la tarea de la oficialía electoral, una función crucial en los procedimientos contenciosos.

Es imposible describir en este documento las centenares de tareas permanentes (no solo durante los períodos electorales) que se desprenden de las atribuciones que confiere la legislación a estas vocalías. Hemos señalado solo algunas muy relevantes. La consulta de los documentos institucionales del INE, como el Reglamento de Elecciones, puede proporcionar una visión detallada de la diversidad de actividades organizativas y logísticas necesarias para preparar, ejecutar, y evaluar la realización las complejas elecciones en un país en el que tienen derecho de voto más de 95 millones de ciudadanos. Aportamos esta información únicamente para ayudar a la comprensión de los severos daños que puede causar a nuestro sistema electoral la desprofesionalización de un segmento importante del actual SPEN.

Los artículos 61, 62, 71 y 72 de la nueva Ley Electoral eliminan las Juntas Locales y Distritales Electorales. En sustitución de las Juntas Locales se propone establecer un denominado “órgano local” por entidad federativa integrado únicamente por un vocal ejecutivo, un vocal del Registro Nacional de Electores y una figura que absorbe, mezclándolas, las tareas de las anteriores vocalías de capacitación y educación cívica y organización electoral. Las juntas distritales ejecutivas, que hasta hoy han sido la base de la pirámide operacional del Instituto se las hace desaparecer y se las sustituye por “órganos auxiliares” que quedan bajo la responsabilidad de un solo “vocal operativo”.

El diseño pretendido por la reforma implica una simplificación institucional que no encuentra asideros en la lógica organizativa de las elecciones. No se sustenta en una revisión detallada de funciones y atribuciones sino simplemente en el aglutinamiento de responsabilidades sin tomar una cuenta la lógica organizativa de división del trabajo que debe imperar en una institución con actividades complejas y extendidas en todo el territorio nacional. En virtud de que no existió deliberación parlamentaria no se conocen –si es que los hubiera-- los

razonamientos técnicos que demuestren la dudosa viabilidad de esta estructura organizativa que altera modos de operación probados para introducir ahora una gran incertidumbre.<sup>6</sup>

En este punto sin embargo nos interesa destacar ante la Corte el daño grave que puede causar esa nueva estructura organizativa sobre ese importante logro institucional que es el servicio civil SPEN.

Las estimaciones de las autoridades del Instituto en el informe citado, son de que la reforma implicaría una disminución de 1,564 integrantes del Servicio Profesional en las áreas desconcentradas, a los que se suman la desaparición de otros cargos del SPEN en las Direcciones Ejecutivas del INE. Se ha llevado a cabo cálculos sobre el daño al SPEN en distintos escenarios de interpretación de la reforma. Los números definitivos son aún inciertos debido a la ausencia de detalles y justificaciones en la Ley. En un escenario quedarían solo 396 miembros del Servicio. En otro, que contempla a los que laboran en las oficinas centrales permanecerían 809.<sup>7</sup> Lo cierto es que en la base misma de la pirámide organizacional, las juntas distritales ejecutivas, se eliminan 4 de cinco miembros del SPEN, el 80 % de los actuales.

En cualquier caso, nos encontramos ante una reforma que vulnera el mandato constitucional de profesionalización en la medida en que desmantela un sistema profesional de la carrera electoral cuya existencia implicó décadas de trabajo de construcción institucional y deliberación política en el seno del Consejo General del INE. Vista su historia y sus características actuales el servicio civil de carrera del INE, el SPEN, es un activo invaluable del Estado Mexicano. Es a su vez la fórmula a través de la cual se garantiza el atributo de profesionalismo que exige la Constitución a la autoridad electoral.

Debemos señalar también que la permanencia, profesionalización y lealtad del personal del SPEN tiene especial relevancia en un terreno como el de la organización de las elecciones. Los funcionarios electorales, en el cumplimiento de su cometido, no solo están sujetos a estrictas

---

<sup>6</sup> El Informe de la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del 25 de febrero de 2023, ya citado, da cuenta de los efectos de las complicaciones que acarrearán este déficit a la organización electoral.

<sup>7</sup> Véanse las páginas 69 a 71 del citado informe.

exigencias técnicas que están detalladas minuciosamente en los catálogos operativos del Instituto y cuyo cumplimiento es vigilado permanentemente por los ciudadanos que integran los consejos general y locales y distritales. También se ven sometidos, no debe olvidarse, a la presión y las exigencias surgidas de los intereses de los partidos políticos y de los diversos gobiernos locales y municipales. Las interacciones de los actores políticos con la autoridad electoral en ocasiones pueden tornarse delicadas y en ciertos casos, de no gestionarse prudentemente, llegan a comprometer la estabilidad del Instituto y sus órganos. Por esa razón es de la mayor importancia que el INE cuente en sus órganos desconcentrados con personal profesional, experimentado y probado en el trato con los actores políticos. El SPEN ha sido un instrumento decisivo para la conservación de ese personal.

Debe señalarse también que la existencia de funcionarios permanentes en la gestión electoral es crucial para que pueda asegurarse su lealtad a la institución y sus deberes de autonomía e imparcialidad. La experiencia que dejó la extinta Comisión Federal Electoral es que los trabajadores temporales tienen con frecuencia lealtad con otros actores e instituciones.

Esas son las principales razones que nos llevan a plantear a esta Suprema Corte la relevancia de declarar la inconstitucionalidad de las reformas citadas y así restablecer la estructura profesional que ha dado buenas cuentas a la Nación y que hoy está en riesgo.

#### **4. Inconstitucionalidad en las atribuciones del Órgano Interno de Control del INE.**

En este apartado se expone la vulneración a los artículos constitucionales 41, fracción V, apartado A, párrafo segundo y 109, inciso III, párrafo quinto que resultan de la aprobación de los artículos 47, inciso 2; 49, incisos 1 y 2 y 62, incisos 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

En la misma fracción V, apartado A, párrafo segundo del artículo 41 constitucional, que fija las bases organizativas del INE, se establece claramente: “Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto”.

Asimismo el artículo 109 constitucional, en su inciso III, párrafo quinto especifica las atribuciones de los órganos internos de control de los entes públicos federales que quedan limitadas a “(...)prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales(...)así como presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito(...)”.

El mandato constitucional acota claramente las atribuciones del Órgano Interno de Control (OIC) . No obstante, la reforma a la LEGIPE ha pretendido dotar a su titular de atribuciones de injerencia en las tareas ejecutivas y decisiones administrativas del Instituto que rebasan injustificadamente los límites constitucionales.

Así, se da participación al OIC con voz en la anómala Comisión de Administración cuya irregularidad se comentó más arriba. (Art. 47 inciso 2). Más adelante se ordena que en las reuniones de coordinación del Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo con las direcciones ejecutivas participe el titular del OIC. (Art. 49, incisos 1 y 2). Asimismo, se establece el mandato de que las decisiones de la Comisión de Administración respecto a las plantillas de personal deben ser sometidas a la opinión previa del OIC. (Art. 62, incisos 4 y 5).

Las atribuciones señaladas evidentemente rebasan el alcance de la misión constitucional del OIC, porque su tarea es de supervisión y vigilancia del ejercicio de los recursos financieros y no de interferencia y validación previa de las decisiones de los órganos administrativos y las disposiciones en materia de estructura y recursos humanos.

Queremos señalar que está siempre presente el riesgo de que la posición del OIC sea utilizada con propósitos diversos a su cometido legal. En especial ahora que la designación de su titular es resultado de una decisión del poder legislativo y no del INE. En consecuencia, consideramos importante que las atribuciones del OIC se restrinjan en la ley a las que expresamente le confiere la Constitución.

## **Conclusiones**

La estabilidad política del país y la paz social están indisolublemente ligadas al reconocimiento del público y de las fuerzas políticas significativas, de la limpieza e integridad de los procesos electorales. El paso de elecciones persistentemente impugnadas a unas reconocidas mayoritariamente como legítimas y el tránsito de las vías de hecho al procedimiento jurisdiccional en la resolución de las disputas es un logro político institucional de las últimas décadas que no debe desdeñarse. Las normas que regulan el INE y su organización interna, derivadas de años de experiencias y negociaciones políticas, son precisamente expresión de la complejidad que tiene el desarrollo de autoridades reguladoras de la disputa política.

Por un deficiente procesamiento parlamentario, por falta de análisis y reflexión pausados, muchas de las reformas recientes a la LEGIPE contienen cambios que a nuestro juicio amenazan con debilitar lo alcanzado y ponen en riesgo el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía y el buen desarrollo de los procesos electorales.

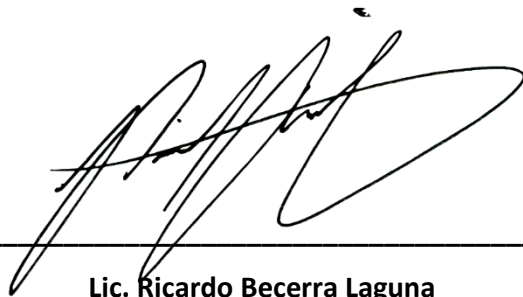
En este documento hemos querido exponer a esta Suprema Corte de Justicia cuatro aspectos de violación constitucional que a nuestro juicio debilitan sustancialmente la capacidad de la autoridad electoral para realizar los comicios con precisión y calidad técnica y garantizando la autonomía, independencia e imparcialidad de sus órganos.

Es nuestro mejor deseo que este texto aporte a las señoras ministras y los señores ministros elementos útiles para ponderar las implicaciones de esta reforma inconsulta y ejercer sus atribuciones para restablecer la constitucionalidad y preservar formulas institucionales que han sido exitosas para la consolidación de nuestra incipiente democracia.

Por ello solicitamos a ustedes respetuosamente tener en consideración los argumentos vertidos en este documento.

Muchas gracias.

**POR LA JUNTA DE GOBIERNO DEL  
INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA A.C.**



\_\_\_\_\_  
**Lic. Ricardo Becerra Laguna**  
**Presidente**