

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SUP-JE-177/2024 Y SUP-JE-178/2024 ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL¹ y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL²

TERCERO INTERESADO:MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ Y HUGO ENRIQUE CASAS CASTILLO

COLABORÓ: NATHANIEL RUIZ DAVID

Ciudad de México, a nueve de octubre de dos mil veinticuatro.³

Sentencia que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que determina revocar las "Reglas para la tramitación del recurso de reconsideración en contra de actos de carácter procesal aprobados por la Magistratura a cargo de la Presidencia o bien de las Instructoras, dentro de los medios de impugnación previstos en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León" emitidas por el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

³ Todas las fechas corresponderán a dos mil veinticuatro, salvo mención expresa.

¹ En adelante, podrá citársele como partido actor o por sus siglas "PAN".

² En adelante, podrá citársele como partido actor o por sus siglas "PRI".

I. ANTECEDENTES

De los escritos de demanda y de las constancias que integran los expedientes se advierten los hechos siguientes:

- 1. Actos impugnados. El nueve de julio, mediante Sesión extraordinaria el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León aprobó el acta y acuerdo mediante el cual se emitieron las "REGLAS PARA LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN CONTRA DE ACTOS DE CARÁCTER PROCESAL APROBADOS POR LA MAGISTRATURA A CARGO DE LA PRESIDENCIA O BIEN DE LAS INSTRUCTORAS, DENTRO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN".
- 2. Demandas. El trece de julio, los partidos actores interpusieron juicio de revisión constitucional electoral en contra del acta y acuerdo antes mencionados. Las cuales estaban dirigidas a la Sala Regional Monterrey y que se radicaron con las claves de expedientes CA-73/2024 y CA-74/2024.
- 3. Consultas de competencia. El trece y catorce de julio, la Sala Regional Monterrey mediante acuerdos plenarios en los referidos cuadernos de antecedentes, sometió a consulta de esta Sala Superior la competencia de los presentes asuntos, al considerar que no existe una norma que confiera expresamente competencia a las Salas Regionales para conocer las determinaciones de los Tribunales locales por los que emitan reglas de procedimiento para llevar a cabo la sustanciación e instrucción de medios de impugnación.



- 4. Registro y turno. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar y registrar los expedientes SUP-JRC-48/2024 y SUP-JRC-49/2024, así como turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴
- 5. Escritos de tercero interesado. El dieciséis de julio, el partido Movimiento Ciudadano presentó sendos escritos en ambos medios de impugnación, a través de los cuales, pretende comparecer como tercero interesado.
- 6. Acuerdos de cambio de vía. El veintidós de julio, el pleno de esta Sala Superior determinó que era la autoridad competente para conocer la controversia y reencauzó a juicios electorales los medios de impugnación promovidos por el PAN y el PRI.
- 7. Registro y turno. En atención a los acuerdos referidos con anterioridad, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar y registrar los expedientes SUP-JE-177/2024 y SUP-JE-178/2024, y turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 8. Radicación, admisión y cierres de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los juicios, los admitió y, al advertir la debida integración de los expedientes y la inexistencia de diligencias pendientes de desahogar, declaró

⁴ En adelante podrá citarse como Ley de Medios.

cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

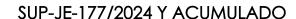
PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación indicados en el rubro, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164 y 166, fracción X, 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, 4, apartado 1 y 19; de la Ley de Medios; así como en los Lineamientos Generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, por tratarse de dos juicios electorales en los que se impugna un acta y acuerdo, emitidos por el Tribunal local, relacionado con la emisión o aplicación de normas generales, por parte de un Tribunal Electoral de una entidad federativa que no están vinculadas con el proceso electoral local del Estado de Nuevo León, que actualmente tiene verificativo.

Además, de lo determinado por esta Sala Superior al emitir los acuerdos plenarios en los expedientes SUP-JRC-48/2024 y SUP-JRC-49/2024.

SEGUNDA. Acumulación

Este órgano jurisdiccional federal determina que procede la acumulación de los juicios electorales que ahora se resuelven, porque de los escritos de demanda se advierte que existe





identidad en la resolución impugnada y en la autoridad responsable.

En ese orden de ideas, con la finalidad de evitar la emisión de sentencias contradictorias se acumula el expediente SUP-JE-178/2024, al diverso SUP-JE-177/2024, por ser éste el primero que se registró en el índice de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 180, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

TERCERA. Procedencia. Los juicios electorales satisfacen los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia⁵, de conformidad con lo siguiente:

- 1. Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito ante la responsable y la Sala Regional Monterrey; se indica el nombre de la parte actora, la resolución controvertida, los hechos y agravios que les causa, y cuentan con firma autógrafa.
- 2. Oportunidad. Los juicios se promovieron dentro del plazo legal de cuatro días⁶, toda vez que los actos impugnados se emitieron el nueve de julio y las demandas se presentaron el 13 de julio siguiente.
- 3. Legitimación e interés. La parte actora está legitimada para promover el juicio, en razón de que se trata diversos partidos

⁵ En términos de lo dispuesto en los artículos 4, 7, 8, 9 apartado 1, 12, apartado 1, inciso a) y 13, apartado 1, inciso a), de la Ley General de Medios.

⁶ Conforme a lo establecido el artículo 8 de la Ley de Medios.

políticos quienes impugnan la instrumentación por parte del Tribunal local de un nuevo medio de impugnación.

Asimismo, cuentan con interés, debido a que, de acuerdo con lo sostenido por esta Sala Superior⁷, los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.

- **4. Personería**. Está acreditada, en razón de que las demandas se promovieron, en ambos casos, por los representantes del PAN y del PRI, respectivamente, ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León,
- **5. Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse de manera previa, por lo que se tiene por satisfecho el requisito.

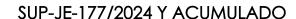
CUARTA. Tercero interesado. Se reconoce el carácter de tercero interesado al partido político Movimiento Ciudadano; de conformidad con lo siguiente.8

1. Forma. Los escritos de tercero interesado se presentaron, en ambos medios de impugnación por escrito, ante la responsable y la Sala Regional Monterrey; se hizo constar el nombre y firma de quien pretende se le reconozca con ese carácter, expresando las razones en que funda su interés incompatible con el de la parte actora.

_

⁷ Jurisprudencia 15/2000, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES".

⁸ En términos de lo dispuesto en los numerales 12, apartados 1, inciso c), y 2, y 17, apartados 1, inciso b), y 4.





2. Oportunidad. Se cumple, porque los escritos se presentaron dentro del plazo de setenta y dos horas de la publicitación del presente medio de impugnación:

En relación con el SUP-JE-177/2024 transcurrió de las diez horas con treinta minutos del catorce de julio a la misma hora del diecisiete de julio, mientras que la presentación del escrito de comparecencia fue a las diez horas con nueve minutos y cincuenta y ocho segundos, del dieciséis de julio; de ahí su presentación oportuna.

Respecto del SUP-JE-178/2024, el plazo transcurrió de las trece horas con treinta minutos del trece de julio a la misma hora del dieciséis de julio, por tanto, si el escrito de comparecencia se presentó a las seis horas con treinta y nueve minutos y cuarenta y dos segundos, es inconcuso su presentación oportuna.

- 3. Personería. Se reconoce la personería al ente político, pues en ambos casos comparece el representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del Instituto local.
- 4. Legitimación e interés. Se colman los requisitos, en virtud de que el escrito de comparecencia fue presentado por un ente político, quien expone manifestaciones dirigidas a justificar la legalidad de los actos impugnados, de forma tal que, su pretensión es incompatible con la parte recurrente.

QUINTA. Estudio de fondo.

a) Contexto de la controversia

La presente controversia se originó con motivo de diversos acuerdos de reencauzamiento emitidos por la Sala Regional Monterrey en los juicios identificados con las claves SM-JRC-217/2024, SM-JRC-218/2024 y SM-JRC-219/2024 promovidos en contra de diversos acuerdos en los que se determinó que el representante del PAN carecía de legitimación para comparecer y ofrecer pruebas dentro de la instrucción de diversos juicios locales.

En dichas determinaciones, la autoridad regional consideró que a fin de cumplir con el principio de definitividad, resultaba necesario que en primera instancia fuera el tribunal local quien conociera de la controversia planteada, pues se impugnaba un acuerdo dictado por una de las magistraturas y que el mismo podía ser susceptible de modificación por decisión del pleno.

Lo anterior, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 5 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Nuevo León, el cual establece que el pleno de dicho órgano jurisdiccional es un órgano colegiado de carácter deliberativo y decisorio.

b) Acuerdo controvertido

Con motivo de los reencauzamientos señalados, el nueve de julio, el pleno del Tribunal llevó a cabo una sesión extraordinaria con el fin de analizar la propuesta de una de las Magistraturas para implementar un medio de impugnación que sirviera para combatir actos de carácter procesal.





Al respecto, se razonó que a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva y dada la ausencia de reglas para promover algún medio de impugnación en contra de actos de carácter procesal, resultaba necesario la implementación de un recurso específico para ese tipo de hipótesis.

Así, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral Local sometió a consideración del pleno la emisión de reglas para la tramitación de un recurso de reconsideración que sirviera para controvertir actos de carácter procesal aprobados por las magistraturas dentro de los medios de impugnación previstos en la ley electoral para el Estado de Nuevo León.

Hecho lo anterior, la propuesta fue votada y aprobada por dos de las magistraturas integrantes de dicho órgano jurisdiccional y se giraron las instrucciones respectivas al Secretario General de Acuerdos para que realizara los trámites correspondientes con motivo de las reglas aprobadas.

c) Pretensión, agravios y litis

La pretensión de los partidos recurrentes consiste en que se revoque el acuerdo adoptado en la sesión extraordinaria referida y, en consecuencia, las reglas por las que se implementó el recurso de reconsideración para controvertir actos de carácter procesal.

Los motivos de agravio expuestos por los recurrentes se relacionan con las siguientes temáticas:

 Extralimitación en las acciones ordenadas por la Sala Regional Monterrey.

- La autoridad responsable excedió SU facultad reglamentaria al invadir una atribución que es propia de la autoridad legislativa.
- La creación de un recurso de reconsideración implicó una modificación legal fundamental que no se realizó con noventa días de anticipación previos al inicio del proceso electoral.

d) Litis y metodología de estudio

La litis a resolver en el presente asunto radica en verificar si tal como lo aducen las partes promoventes, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León se extralimitó al implementar un recurso de reconsideración, y si con ello, excedió indebidamente lo ordenado por la Sala Regional Monterrey, y si esa determinación implicó una modificación legal fundamental,

Dado que las temáticas del primer y segundo planteamiento se encuentran vinculados, el análisis de ambos temas se hará de manera conjunta; posteriormente, se procederá al análisis de la temática restante, sin que ello les ocasione perjuicio alguno, pues lo importante es que todos sus planteamientos sean analizados con independencia del orden utilizado.9

e) Análisis de los agravios

Esta Sala Superior estima que la emisión del acuerdo por el que se implementaron las reglas para la creación de un recurso de reconsideración como medio de impugnación para combatir

⁹ Jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".



actos de carácter procesal debe **revocarse** al resultar **fundados** las temáticas de agravio expuestas por las partes actoras.

1. Extralimitación de la autoridad responsable al exceder lo ordenado por la Sala Regional Monterrey.

Los partidos actores, aducen que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León se extralimitó en sus funciones, al darle un significado distinto a lo resuelto por la Sala Regional Monterrey en los expedientes SM-JRC-217/224, SM-JRC-218/2024 y SM-JRC-219/2024, a partir de los cuales únicamente se le reencauzaron las demandas para que resolviera lo conducente.

Esto es, aducen que la citada sala regional en ningún momento mandató al Tribunal Electoral de Nuevo León que aprobara y expidiera reglas para la tramitación de algún recurso que sirviera de base para conocer de controversias relacionadas con actos procesales.

Esta Sala Superior estima que el agravio es **fundado**, pues al implementar un nuevo medio impugnativo excedió lo mandatado por la Sala Regional Monterrey, otorgando efectos generales a determinaciones que se limitaron a casos particulares como a continuación se explica.

En el presente asunto, la responsable determinó, con base en lo resuelto en las ejecutorias antes mencionadas, ampliar la competencia del Tribunal Electoral Local para conocer de actos procesales a partir de la instauración de un recurso con reglas propias.

No obstante, en concepto de este órgano jurisdiccional, con la emisión de la determinación impugnada, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León otorgó un significado distinto a lo resuelto por la Sala Regional Monterrey en los expedientes SM-JRC-217/224, SM-JRC-218/2024 y SM-JRC-219/2024.

Lo anterior es así, pues como lo refieren los promoventes, la citada autoridad regional en ningún momento mandató al Tribunal Electoral de Nuevo León que aprobara y expidiera reglas para la tramitación de algún recurso que sirviera de base para conocer de controversias relacionadas con actos procesales.

En efecto, los medios de impugnación radicados ante la Sala Regional, fueron promovidos por el PAN a fin de impugnar los acuerdos en la audiencia para la calificación, admisión y recepción de pruebas y alegatos de los expedientes JI-118/2024 y acumulados y JI-163/2024 y acumulados, en los que se determinó la no admisión de pruebas ofrecidas por ese instituto político, dada la falta de legitimación de su representante para comparecer a nombre de la coalición "Fuerza y Corazón por Nuevo León" como parte tercera interesada.

Así, la pretensión del citado instituto político radicó en dejar sin efectos el acuerdo emitido por la Magistrada Instructora en la referida audiencia y se le reconociera la citada calidad, teniendo la oportunidad de ofrecer diversas pruebas de su parte.

En esa medida, dado que el acto controvertido había sido emitido por una de las magistraturas integrantes del Tribunal Electoral de Nuevo León, la Sala Regional Monterrey consideró que correspondía al pleno de la señalada autoridad local, conocer en primera instancia de dicho planteamiento, máxime





que podría ser susceptible de modificación por una decisión plenaria.

A partir de lo expuesto y a fin de dar cumplimiento a lo señalado, el nueve de julio, mediante la celebración de una sesión extraordinaria, el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León aprobó por mayoría de votos, las reglas para la tramitación del recurso de reconsideración como medio impugnativo para combatir actos de carácter procesal emitidos por cualquiera de las magistraturas locales.

Sobre el particular, resulta pertinente señalar que el órgano jurisdiccional local justificó su actuar en la consideración esencial consistente en que, para atender los asuntos que le fueron remitidos por la Sala Regional Monterrey, resultaba necesario implementar un procedimiento en el que se estableciera el trámite y sustanciación que debía darse a las referidas controversias, no obstante, con la emisión de las reglas excedió lo ordenado por la señalada Sala Regional, toda vez que no se limitó a proveer sobre los asuntos que le fueron remitidos, sino que optó por emitir disposiciones de carácter general y disponibles a todas la partes, cuando lo ordenado por la mencionada Sala Regional se circunscribía a casos particulares.

De esta manera, para esta Sala Superior la aprobación de tales reglas implicó una medida ajena a lo resuelto en las sentencias mencionadas, pues al momento de emitir los acuerdos plenarios, únicamente se le otorgó libertad de jurisdicción para que resolviera lo que en derecho procediera.

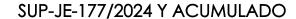
Esto es, en ningún momento le ordenó la creación de un medio específico que sirviera para conocer de actos procesales en los

términos implementados por el tribunal electoral local, quién por mayoría de votos, creó un recurso de reconsideración para controvertir actos procesales.

Por ende, en el caso se estima que la autoridad local debió analizar y emitir una determinación respecto de cada uno de los asuntos que le fueron remitidos, pero en ningún momento se le indicó que aprobara un acuerdo con efectos generales y que sirviera de base para combatir actos de índole procesal en cualquier medio impugnativo.

Es decir, una de las razones por las que la Sala Regional Monterrey determinó reencauzar los medios al tribunal local, fue la necesidad de que la autoridad electoral, actuando de manera colegiada, se pronunciara sobre los planteamientos de los actores, sin embargo, esa determinación no implicaba, como lo estimó el órgano jurisdiccional local, la orden para que implementara nuevas reglas procesales mediante las que instrumentara un procedimiento que posibilitara a cualquier parte de los medios de impugnación a combatir actos procesales, es decir, las sentencias de la Sala Regional Monterrey tenían un alcance limitado a las partes de los juicios, y no el de otorgar efectos generales.

Por tanto, es que en la especie se estima que, lo que debió realizar la autoridad local para cumplir con lo ordenado por la Sala Regional, era emitir una determinación plenaria en torno al planteamiento específico del partido promovente en cada uno de los casos concretos, sin que ello la facultara para emitir reglas de carácter general, como la emisión de un nuevo medio impugnativo.





A partir de lo expuesto, es evidente que al regularse la creación de un medio impugnativo para combatir actos procesales, la autoridad responsable otorgó efectos diversos a lo que en su momento le había sido ordenado por la Sala Regional Monterrey, excediendo con ello lo indicado en las ejecutorias del señalado órgano jurisdiccional regional al dar efectos generales a determinaciones particulares, de ahí que les asista la razón a los promoventes respecto a dicho planteamiento.

2. La creación de un nuevo medio impugnativo implicó una modificación legal fundamental.

Por otro lado, los promoventes se duelen de que la emisión de reglas para crear un medio de impugnación local implicó una modificación sustancial que debió haberse publicado noventa días antes del proceso electoral que tuvo verificativo en dicha entidad, a fin de no trastocar el principio de certeza que debe regir para todos los actores políticos y justiciables.

Sostiene que realizar una implementación como la que nos ocupa, implicó la inclusión de una nueva regla que no sólo atenta en contra de los derechos de los justiciables, sino que también afecta el desarrollo ordinario del proceso electoral que se encuentra en curso, pues existen en sustanciación diversos medios de impugnación relacionados con la validez de diversas elecciones.

Al respecto, se estima que también les asiste la razón a las partes actoras en torno a dicho planteamiento, puesto que la creación de un medio de impugnación mediante el que sea posible impugnar las actuaciones emitidas durante la instrucción de los

asuntos, altera las reglas procesales que de manera previa fueron establecidas por el poder legislativo.

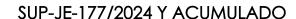
En relación a dicho tema, se debe señalar que en el artículo 105 fracción II inciso i) tercer párrafo de la Constitución Federal se establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Sobre dicho tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como una prohibición absoluta, toda vez que admite una modulación, que posibilita que se lleven a cabo reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales"¹⁰.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" son aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para

_

¹⁰ Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".





cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por lo que, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si la modificación normativa no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Además, el máximo tribunal del país ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no producirá su invalidez.

Ello, porque aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.¹¹

En el caso, esta Sala Superior estima que la emisión de las reglas controvertidas, las cuales se crearon con la finalidad de instaurar un nuevo medio impugnativo en contra de los actos intraprocesales, sí implica una modificación sustancial, por lo que su implementación debió haberse realizado con la anticipación debida al inicio del proceso electoral.

página 1564.

¹¹ Véase la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006,

Lo anterior es así, ya que la emisión del acuerdo aprobado por la autoridad responsable generó una alteración sustancial a las reglas que se encontraban vigentes al inicio del proceso electoral para la tramitación y resolución de los conflictos surgidos con motivo de los comicios locales, porque con ellas se permite que las partes de los medios de impugnación que se encuentran en curso, tengan la posibilidad de controvertir actos procesales, con lo que se vincula a la autoridad jurisdiccional local a hacer la revisión de las decisiones de cada uno de ellos, lo que podría alterar el normal desarrollo del proceso jurisdiccional, retrasando con ello la sustanciación de los juicios o recursos en detrimento de los principios rectores certeza, seguridad jurídica y celeridad que deben regir en el proceso electoral.

Es decir, previo al inicio del proceso electoral la ciudadanía y actores políticos conocían las reglas a las cuales se sujetarían cada una de las etapas del proceso electoral, por lo que si al momento en que se llevan a cabo la sustanciación de aquellos expedientes relacionados con la validez de las elecciones municipales, se otorga la posibilidad de combatir actos de índole procesal, por estimar que podrían transgredir derechos fundamentales, es evidente que se está introduciendo una regla procesal que de manera evidente puede alterar el curso de los medios de impugnación, toda vez que implica la imposición de mayores cargas de trabajo al órgano jurisdiccional, así como la variación de criterios en la sustanciación de los medios de impugnación.

En efecto, atendiendo al principio de integridad del proceso electoral, en concepto de este órgano jurisdiccional, la implementación de un nuevo recurso, excedió lo ordenado en





las determinaciones emitidas por la Sala Regional Monterrey en la medida que para resolver una cuestión procesal, generó un nuevo medio de impugnación, con lo que propició la multiplicidad de instancias y generó el riesgo de demora en la resolución de los juicios, con la posibilidad de generar incertidumbre o posibles afectaciones al debido proceso, siendo que, en cada caso que se presente algún cuestionamiento a un acto procesal de instrucción, deberá ser el Pleno de ese órgano jurisdiccional local el que determine la vía para conocer, en su caso, de manera incidental o conjuntamente con el fondo.

Por ende, es que en el caso se estime que la inclusión de un nuevo medio en plena calificación legal de las elecciones sí implicó una modificación sustancial, puesto que con la emisión de un recurso de reconsideración mediante el que controviertan actos procesales, podrá alterar el libre desarrollo de las impugnaciones y el curso ordinario de la revisión por la autoridad electoral local.

Ahora bien, con dicha postura, esta Sala Superior en nada altera el criterio relativo a que una vez iniciado el proceso electivo, sí es posible realizar modificaciones a las normas no esenciales en que se regulan los distintos aspectos del proceso electoral, lo que en el caso no acontece, pues para ello era necesario que implicara una afectación a otros principios o reglas constitucionales, ni a los derechos fundamentales de quienes participen, como lo es el de certeza.

Por lo que, si con la determinación que nos ocupa se evidencia que el Tribunal Electoral Local alteró las reglas procesales establecidas por el legislador durante el desarrollo del proceso electoral, es evidente que la misma no podría gozar de validez al

establecer un medio impugnativo y una nueva hipótesis de índole procesal, alterando con ello el curso de las impugnaciones relacionadas con la validez de diversas elecciones.

En ese sentido, es que, en el caso, le asiste la razón a los partidos promoventes cuando aducen que la implementación de un nuevo medio de impugnación implicó una modificación sustancial que debió haberse implementado previo al inicio del proceso electoral y no en el momento en el que dicha autoridad local sustancia y resuelve diversas controversias relacionadas con la validez de diversas elecciones municipales y distritales.

En consecuencia, toda vez que los agravios expuestos por los partidos recurrentes han resultado fundados, en el caso resulta procedente revocar las "Reglas para la tramitación del recurso de reconsideración en contra de actos de carácter procesal aprobados por la Magistratura a cargo de la Presidencia o bien de las Instructoras, dentro de los medios de impugnación previstos en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León" emitidas por el pleno del Tribunal local.

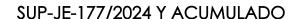
Toda vez que los agravios analizados han resultado fundados y suficientes para que la parte actora alcance su pretensión de revocar la resolución impugnada, resulta innecesario el análisis de los restantes motivos de inconformidad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los expedientes de los juicios electorales.

SEGUNDO. Se revoca el acuerdo impugnado.





NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón; ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que el presente acuerdo se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugna.

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-177/2024 Y SU ACUMULADO (REGLAS PARA LA TRAMITACIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL EN CONTRA DE ACTOS INTRAPROCESALES EN NUEVO LEÓN)¹²

Emito el presente voto particular porque contrario a lo decidido en la sentencia aprobada, considero que no debieron revocarse las "Reglas para la tramitación del recurso de reconsideración en contra de actos de carácter procesal aprobados por la Magistratura a cargo de la Presidencia o bien de las Instructoras, dentro de los medios de impugnación previstos en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León" emitidas por el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL o Tribunal local).

En mi concepto, las reglas no constituyen modificaciones legales fundamentales y, además, en todo caso, en este momento la prohibición para hacer tales modificaciones —prevista en el artículo 105 de la Constitución general— no resulta aplicable, pues el proceso electoral local en Nuevo León ya terminó y, por tanto, ya no se afecta al principio de certeza.

1. Contexto del caso

El Partido Acción Nacional (PAN) impugnó ante la Sala Monterrey los acuerdos emitidos por un magistrado del TEENL en los que se determinó la no admisión de pruebas ofrecidas en diversos juicios de inconformidad, promovidos en contra de la elección del Ayuntamiento en Santa Catarina, Nuevo León.

La Sala Monterrey reencauzó las impugnaciones al TEENL, al estimar que los impugnantes no agotaron el principio de definitividad, ya que en este caso resultaba necesario que esa autoridad conociera de la controversia en primera instancia, pues se impugnaba un acuerdo dictado por una de las magistraturas integrantes de dicho Tribunal local, que podía ser susceptible de modificación por decisión del pleno.

-

¹² Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboran en la redacción de este voto Paulo Abraham Ordaz Quintero y Gerardo Román Hernández.

¹³ En adelante, "reglas para la tramitación del REC" o "las reglas".



El TEENL, con el fin de dar trámite a los medios de impugnación reencauzados por la Sala Monterrey, aprobó las reglas para la tramitación del REC, con las que se pueden controvertir actos de carácter procesal aprobados por las magistraturas instructoras en los medios de impugnación previstos en la Ley Electoral local.

En contra de dichas reglas, el PAN y el PRI presentaron juicios de revisión constitucional electoral ante la Sala Monterrey, al considerar que:

- a) El TEEENL se extralimitó en las acciones ordenadas por la Sala Regional Monterrey.
- **b)** La responsable excedió su facultad reglamentaria, al invadir las atribuciones de la autoridad legislativa.
- c) La creación de un REC implicó una modificación legal fundamental que no se realizó con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral.

La Sala Monterrey le formuló una consulta competencial a esta Sala Superior, quien, en su oportunidad, asumió competencia al estimar que el asunto se relaciona con la emisión o aplicación de normas generales no vinculadas a un proceso electoral y cambió la vía de los medios de impugnación a juicios electorales.

2. Determinación mayoritaria

La mayoría de los integrantes del pleno de esta Sala Superior determinó revocar las reglas impugnadas, al considerar que **a**) el TEENL se excedió en lo mandatado por la Sala Monterrey, pues le otorgó efectos generales a determinaciones que se limitaron a casos particulares; y **b**) La creación de un nuevo medio impugnativo implicó una modificación sustancial que debió haberse implementado previo al inicio del proceso electoral.

3. Razones de mi disenso con la sentencia aprobada

Como lo adelanté, no comparto la decisión adoptada por la mayoría, porque, en primer lugar, las reglas impugnadas no constituyen modificaciones legales fundamentales y, además, en este momento la prohibición para hacer tales modificaciones, prevista en el artículo 105 de la Constitución general, no resulta aplicable, pues el proceso electoral local en Nuevo León ya terminó,

por lo que las reglas ya no generan ninguna afectación al bien jurídico que tutela dicho precepto constitucional.

3.1. Las reglas no constituyen modificaciones legales fundamentales

El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución general señala que "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".¹⁴

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que de la simple literalidad del precepto en cuestión se advierte que, para que se pueda considerar que una ley electoral vulnera la prohibición constitucional de legislar durante el periodo de veda, deben conjugarse simultáneamente tres elementos:

- La norma electoral debe haberse promulgado y publicado después de los noventa días anteriores al inicio de un proceso electoral;
- ii. La norma debe aplicar en el proceso electoral cuyo inicio está próximo;
- iii. Debe tratarse de una modificación legal fundamental, es decir, la norma debe producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso.

Si faltara alguno de estos elementos, entonces no podrá concluirse que con la publicación de la norma general se vulneró la regla constitucional que establece la veda electoral ni, por tanto, declarar su invalidez por ese motivo.¹⁵

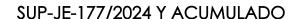
24

¹⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
[...] (énfasis añadido).

¹⁵ Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas





En ese sentido, la SCJN ha referido que la previsión contenida en el artículo en cuestión, no se puede considerar como tajante¹⁶, ya que sí admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".¹⁷

Por "modificaciones legales fundamentales" la Corte ha definido que son aquellas modificaciones a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, que tengan por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Esto es, de acuerdo con la doctrina de la SCJN retomada por esta Sala Superior, se desprende que, en el caso, el principio de certeza admite excepciones, pues sí es posible realizar modificaciones legislativas de naturaleza no trascendental para el proceso electoral; esto es, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente.¹⁸

En estos casos, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que las modificaciones rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien se podría ordenar sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado.¹⁹

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

¹⁷ Véase el SUP-RAP-121/2024.

¹⁸ Ver la jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

¹⁹ Véase la opinión SUP-OP-4/2023.

Además, esta Sala Superior ha sostenido que las modificaciones **realizadas a nivel reglamentario** no se pueden traducir como una modificación fundamental a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral.²⁰

Ahora bien, tratándose de medios de impugnación no previstos expresamente en la Ley, esta Sala Superior ha sostenido que el funcionamiento óptimo del sistema de los medios impugnativos en materia electoral reclama que haya una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la legalidad electoral, por lo que debe privilegiarse toda interpretación que conduzca a tal conclusión, de modo que, en el sistema federal mexicano, ante la falta de dicho medio de impugnación local, procede reencauzar el asunto a la autoridad jurisdiccional respectiva, a efecto de que implemente una vía o medio idóneo.²¹

Por tal razón, ante la ausencia en la normativa electoral local de un medio específico de impugnación que le permita al justiciable controvertir determinados actos y resoluciones electorales, la autoridad jurisdiccional local debe implementar el mismo, proveyendo así, un juicio o recurso efectivo que le amplíe al justiciable una instancia más de acceso a la justicia. De lo contrario, la ausencia de medios de impugnación en las legislaciones electorales locales y su falta de implementación por parte de la autoridad jurisdiccional propiciarían la carencia de un eslabón en la cadena impugnativa que se debe agotar antes de acudir a la justicia federal.²²

En el **caso concreto**, el pleno del TEENL aprobó unas reglas para la tramitación de un medio de impugnación local en contra de actos intraprocesales en los juicios y recursos previstos en la Ley Electoral de Nuevo

²⁰ Véanse las opiniones SUP-OP-4/2023 y SUP-OP-7/2023.

²¹ Jurisprudencia 15/2014 de rubro: "FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 38, 39 y 40.

²² Jurisprudencia 16/2014 de rubro: "DEFINITIVIDAD Y GARANTÍA DE RECURSO EFECTIVO. SE SURTEN MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 34, 35 y 36.





León, derivado de que la Sala Monterrey, mediante diversos acuerdos plenarios, reencauzó los medios de impugnación en los que se impugnaba un acuerdo de trámite emitido por una magistratura en un juicio de inconformidad local, al no haberse agotado el principio de definitividad.

Del análisis de las reglas, se advierte que lo que el Tribunal local reguló fue el trámite que deben seguir dichas impugnaciones, tales como los plazos para su presentación, sustanciación y resolución, con el fin de dar un cauce legal a las impugnaciones que le fueron reencauzadas.

Esto es, las normas fueron aprobadas por el TEENL con el fin de poder tramitar y resolver los juicios que la Sala Monterrey le mandató conocer en primera instancia. De esta forma, en mi opinión, el Tribunal local estaba obligado a conocer de dichos medios de defensa con o sin las reglas, por lo que, en todo caso, su aprobación no representa una modificación de carácter fundamental a las normas preexistentes, ya que los justiciables ya contaban con la posibilidad de impugnar determinaciones intraprocesales ante el pleno del propio Tribunal local.

Además, tal reglamentación, en mi opinión, es acorde con el criterio de esta Sala Superior, en el sentido de que, ante la ausencia en la normativa electoral local de un juicio o recurso efectivo, se debe proveer del mismo con el fin de garantizar el acceso a la justicia.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que, de conformidad con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados parte la Organización de Estados Americanos, deben adoptar medidas positivas para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

En ese sentido, incluso este propio órgano jurisdiccional ha establecido vías para dar trámite y resolver medios de impugnación no previstos expresamente en la Ley de Medios, como el caso del "Juicio Electoral", que se estableció en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el fin de tramitar y resolver aquellos casos distintos a la promoción de los juicios o recursos electorales federales previstos en la Ley,

a efecto de salvaguardar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.²³

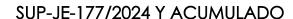
Por tanto, considero que, dado que las reglas impugnadas son modificaciones de carácter meramente procedimental respecto de actos emitidos al interior del propio órgano jurisdiccional que no tienen repercusión alguna en el desarrollo del proceso electoral local, en mi opinión, no constituyen una modificación fundamental y, en consecuencia, no procedía su revocación.

Dicho de manera sintética, las reglas aprobadas no constituyen una modificación fundamental al proceso electoral por las siguientes razones:

- a) Las reglas aprobadas no tienen carácter legislativo.
- b) Las reglas aprobadas no crean el derecho a impugnar actos intraprocesales, pues los promoventes siempre contaron con este derecho. El criterio en el orden federal es que la revisión de los actos intraprocesales ordinariamente procede solo con motivo de la emisión de la sentencia que pone fin al procedimiento. Sin embargo, en los juicios federales esa regla de procedencia no significa que el Tribunal local no pueda adoptar un criterio diverso.
- c) Si por decisión plenaria en el Tribunal local, se decidió revisar los actos intraprocesales de sus integrantes; tales impugnaciones podían ser conocidas, incluso, aunque no existiera reglamentación alguna, a través de algún medio innominado.
- d) La decisión del Tribunal local es acorde con el criterio sostenido por esta Sala Superior, en el que se ha establecido que los tribunales locales deben "implementar" las vías o procedimientos idóneos para atender las demandas de su competencia, incluso "aunque no esté prevista una vía o medio de impugnación específico" para impugnar el acto reclamado (jurisprudencias 15 y 16 de 2014).
- e) Clarificar la vía y definir los plazos de un recurso interno no modifica de forma sustancial las reglas del proceso electoral, pues no se está

-

²³ Cabe mencionar, que el doce de noviembre de dos mil catorce se aprobó la inclusión del juicio electoral en los lineamientos y entraron en vigor en dicha fecha. Es decir, se aprobaron durante el proceso electoral federal 2014-2015, que inició el siete de octubre del año en cuestión.





- regulando alguna etapa del proceso ni se genera una prerrogativa nueva o se limita un derecho preexistente.
- f) En el orden federal se aplicó el juicio electoral cuando estaba en curso el proceso electoral federal 2014-2015.

3.2. Aún y cuando las reglas se aprobaron durante el proceso electoral, no se actualiza su invalidez, porque en este momento ya no se afecta al principio de certeza

La SCJN ha sostenido que en el orden jurídico mexicano rige un estricto periodo de veda para la modificación de legislación en materia electoral, prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general. Dicha regla constitucional pretende garantizar el principio rector de certeza en materia electoral, pues permite no solamente que los sujetos del proceso electoral tengan pleno conocimiento de las normas que los regirán, sino también que la Suprema Corte resuelva sobre la constitucionalidad de su contenido antes de que sean aplicadas por las autoridades electorales.²⁴

Esto es, lo que se busca tutelar con la norma constitucional es que exista certeza sobre las normas que regirán en el proceso electoral, sin embargo, una vez concluido el proceso electoral ya no se afecta el principio de certeza, pues el periodo de veda se circunscribe a noventa días previos al inicio del proceso electoral y al propio proceso electoral si se trata de modificaciones no fundamentales.

En el **caso concreto**, las reglas para la tramitación del REC fueron aprobadas por el TEENL el 9 de junio del año en curso, es decir, durante el proceso electoral local en Nuevo León, el cual inició el primero de octubre de este año.

No obstante, es un hecho notorio que a la fecha en que se resuelven los presentes medios de impugnación, no existen procesos electorales ordinarios ni extraordinarios en Nuevo León, pues el Congreso local quedó instaurado formalmente el primero de septiembre y los ayuntamientos quedaron conformados el treinta siguiente.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 198/2023 y su acumulada 200/2023.

En este sentido, considero que la razón de invalidez que se sustenta en la sentencia es inviable e inoportuna, pues como se evidencia, el proceso electoral local en Nuevo León ya concluyó con las tomas de protesta respectivas, por lo que las reglas que se controvierten, en este momento, ya no generan ninguna afectación al proceso electoral ni al principio de certeza.

De ahí que, en mi opinión, aún y cuando las normas se aprobaron una vez iniciado el proceso electoral, en el caso no se actualiza su invalidez, porque en este momento ya no se afecta el principio de certeza previsto en el artículo 105 constitucional.

Por las razones expuestas, emito el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.