



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SUP-JE-1167/2023 Y
SUP-JE-1168/2023, ACUMULADOS

PARTE ACTORA: CONSEJO
NACIONAL DE LITIGIO
ESTRATÉGICO, A.C. Y OTRA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: ERNESTO
SANTANA BRACAMONTES

COLABORÓ: JAILEEN HERNÁNDEZ
RAMÍREZ

Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el sentido de **desechar** de plano las demandas.

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en los escritos de demanda, así como de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:

A. Decreto de reformas. El dos de marzo de dos mil veintitrés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones, entre otras, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral¹, en cuyo artículo transitorio primero se previó que entraría en vigor el día siguiente al de su publicación.

B. Acuerdo del Consejo General (acto impugnado)². El tres de marzo de dos mil veintitrés, se emitió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023*.

C. Promoción de juicios electorales y turno. El veinticuatro de marzo de este año, quienes se ostentan como personas apoderadas legales del Consejo Nacional de Litigio Estratégico, A.C. y Fomento del Sentido Común para el Desarrollo, A.C. promovieron sendos juicios electorales, a fin de impugnar el acuerdo descrito en el punto previo, los cuales fueron recibidos ante la responsable, quien los remitió a esta Sala Superior.

Integrados los expedientes, el magistrado presidente de la Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-JE-1167/2023 y SUP-JE-1168/2023**, los cuales se turnaron a la ponencia de la magistrada **Mónica Aralí Soto Fregoso**, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral³.

¹ En adelante, LGIPE.

² Acuerdo INE/CG135/2023.

³ En adelante, Ley de Medios o LGMIME.



D. Controversia constitucional⁴. El nueve de marzo del año en curso, el Instituto Nacional Electoral promovió controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ y solicitó la invalidez del decreto en mención, así como la medida cautelar consistente en la suspensión de sus efectos, en tanto la Suprema Corte emita resolución definitiva.

E. Suspensión en la controversia constitucional. El veinticuatro de marzo siguiente, el ministro Javier Laynez Potisek determinó otorgar la suspensión solicitada por el Instituto Nacional Electoral sobre la totalidad del Decreto impugnado.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medio de defensa, con fundamento en los artículos 17, 35, fracción VI, 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, 36, 37, 38 y 39 de la LGMIME.

Lo anterior, por tratarse de sendos juicios electorales en los cuales las accionantes impugnan un acuerdo del Consejo General del INE que deriva del proceso de implementación del Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la LGIPE, acto que consideran afecta la función del

⁴ Controversia constitucional 261/2023.

⁵ En adelante, SCJN.

Instituto Nacional Electoral al vulnerar principios constitucionales como la autonomía y la división de poderes y, por ende, el derecho de la ciudadanía a gozar de elecciones celebradas con apego a los principios de autenticidad, certeza y seguridad jurídica, tutela al derecho al voto y derecho a ser votado.

En ese sentido, toda vez que la controversia se relaciona con modificaciones legales que pueden tener impacto en todo el territorio nacional, esta Sala Superior analizará los referidos medio de impugnación.

III. ACUMULACIÓN

De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los medios de impugnación que se resuelven, se advierte que hay conexidad en la causa, al existir identidad en el acto reclamado y en la autoridad señalada como responsable.

En ese tenor, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Medios, lo conducente es decretar la acumulación del expediente **SUP-JE-1168/2023** al identificado con la clave **SUP-JE-1167/2023**, debido a que éste se recibió primero en esta Sala Superior.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

IV. PRECISIÓN Y NATURALEZA DEL ACTO IMPUGNADO

Del análisis integral de las demandas se advierte que la parte actora solicita que derivado de la impugnación del



acuerdo en mención se inapliquen las reformas a LGIPE, por ser contrarias a la Constitución.

Por tanto, se tiene como también acto impugnado 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*, dado que solicita la revisión de su constitucionalidad.

Por otro lado, se destaca que el acuerdo impugnado tiene las características de ser una norma jurídica abstracta, impersonal y obligatoria, por las razones siguientes.

Como se expuso en el apartado de antecedentes, el acto impugnado – *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023*— deriva directamente de la implementación del Decreto de reforma, entre otras leyes, a la LGIPE.

En efecto, del contenido de dicho acuerdo, se advierte que tiene como finalidad dar cumplimiento a lo establecido en los artículos transitorios del Decreto, publicado en el DOF el 2 de marzo de 2023, en el cual se prevén, en una gran parte de su texto legal, diversas modificaciones relacionadas de manera directa con el

diseño y naturaleza de la estructura organizacional y ocupacional del INE, así como de su marco normativo interno.

En ese orden de ideas, comparte las características de abstracción, generalidad e impersonalidad, del citado Decreto de reforma, pues, al igual que éste, no está dirigido a normar a sujetos en concreto sino a definir las formas de trabajo y órgano que se encargará de operativizar la reestructuración del Instituto Nacional Electoral.

V. IMPROCEDENCIA

A. Marco normativo

Los medios de impugnación son improcedentes, debido a que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, se actualiza la prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se está impugnando la no conformidad a la Constitución de una ley, esto es, se pretende impugnar en abstracto la no conformidad a la Constitución federal de:

- a) *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; y*



b) *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023.*

La Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone en su artículo 9, párrafo 3, que los juicios y recursos previstos en ella se desecharán de plano cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones del propio ordenamiento.

Por su parte, en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), del mismo ordenamiento, se dispone que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales.

En el artículo 99, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional⁶ y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que tiene, entre otras, la atribución de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución general, misma que se limitará al caso concreto sobre el que verse el juicio o medio de impugnación correspondiente, y cuyo

⁶ Acciones de inconstitucionalidad.

ejercicio debe ser informado por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución general es a través de esta vía.⁷

De lo anterior, se advierte que el sistema de control constitucional en materia electoral se integra por dos tipos o clases de acción: **a)** de carácter abstracto, conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución federal y **b)** un control concreto conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual únicamente puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral⁸ y podrá determinar la no aplicación de leyes que sean contrarias al marco fundamental, sin que sus efectos puedan extenderse más

⁷ 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. [...] La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. [...].”

⁸ Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, cuyo rubro es al tenor siguiente “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”.



allá del caso particular⁹ o en el caso normas autoaplicativas mediante el control difuso.

La diferencia entre ambos sistemas radica en que, mientras en las acciones de inconstitucionalidad se analiza el contenido de la norma en abstracto, en los juicios y recursos electorales se requiere forzosamente la aplicación de la ley a una situación particular o de la existencia de una norma autoaplicativa que genere agravio a un derecho político-electoral.

Así, la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral deriva, entre otras hipótesis, cuando se alega en abstracto la no conformidad a la Constitución General de leyes federales o locales.

Lo anterior significa que las salas del Tribunal Electoral tienen conferido un “*control por disposición constitucional específica*”¹⁰, que significa que pueden válidamente ejercer, entre otros aspectos, un control concreto de las leyes que regulan los derechos políticos y electorales, mediante el cual puede decretar su inaplicabilidad al caso concreto, para promover, respetar, proteger y garantizar,

⁹ Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. 1/2007 de rubro: “SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL”, de la novena época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, enero de 2007, página 105, señaló, en esencia, que conforme a la Constitución Federal existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad, y por otro, actos o resoluciones en materia electoral, medios de defensa que se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales, frente a leyes que aun cuando su denominación sea electoral puedan vulnerar algún derecho fundamental, sin que puedan controvertirse disposiciones que atañan directamente a la materia electoral, o bien, al ejercicio de derechos políticos.

¹⁰ En los términos en que lo definió el pleno de la SCJN en el expediente Varios 912/2010.

entre otros, los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, así como los principios rectores en la materia electoral.

Esto se distingue de las facultades constitucionales que tiene reconocidas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que de acuerdo con el artículo 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese alto tribunal es el órgano facultado para resolver la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

Como se advierte, el control constitucional a cargo del Tribunal Electoral no puede ser realizado —en general— de manera abstracta¹¹, sino que, en el caso, es necesario la emisión de un acto de aplicación para que se esté en posibilidad de revisar la constitucionalidad del acto

¹¹ La distinción entre control abstracto y control concreto (abstrakte, konkrete Normenkontrolle) surge en la doctrina germana para contrastar dos modalidades de control de la constitucionalidad de las leyes parlamentarias por el Tribunal Constitucional: a) el control de constitucionalidad de una ley llevado a cabo a instancia de ciertos órganos políticos y completamente al margen de todo caso o litigio concreto y de la aplicación que haya podido tener esa ley (que a veces todavía no se ha aplicado siquiera), y b) el control de la constitucionalidad de las leyes que el Tribunal Constitucional ejerce a instancias de un juez o tribunal que, a la hora de resolver un determinado litigio, se encuentra en la necesidad de aplicar una ley sobre cuya constitucionalidad se le plantean dudas o existen divergencias de opinión, por lo que eleva la cuestión sobre la constitucionalidad de la ley al Tribunal Constitucional. Mientras que en este último supuesto, la dialéctica del caso concreto tendrá, por lo general, un juego importante, no será así en el primer caso, en el que el tribunal lleva a cabo un control de la constitucionalidad con total abstracción de la aplicación concreta del derecho y se limita a resolver una discrepancia abstracta en torno a la conformidad (o disconformidad) de un texto legal con el texto de la propia Constitución. Ver voz Control abstracto de inconstitucionalidad, en el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional elaborado por el Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. página 207.



reclamado o la existencia de una norma autoaplicativa que genere la afectación de inmediato y sin necesidad de un acto de aplicación posterior —ya que la misma norma se considera como el acto de aplicación—.

En conclusión, los medios impugnativos de carácter electoral son, en principio, improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución general, o bien, a la normativa convencional aplicable, con el objetivo de que se declare su invalidez con efectos generales y, por ende, su expulsión del sistema normativo. Así, para que este tribunal pueda desplegar sus facultades revisoras de la Constitución es necesario que exista un acto concreto de aplicación de la norma reclamada o bien, se insiste, porque la norma sea autoaplicativa y constituya por sí misma el acto de aplicación.

B. Caso concreto

En el caso concreto, la parte actora impugna el Decreto de reforma, entre otros ordenamientos, a la LGIPE y el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023*.

Sobre éstos pretende que esta Sala Superior lleve a cabo un análisis de constitucionalidad que derive en la inaplicación de las porciones normativas del citado

decreto, por ser contrarias al orden constitucional, y se ordene que deje de surtir efectos generales.

Para ello, formula diversos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del mencionado decreto y acuerdo reclamados, fundamentalmente, porque considera que se vulneran los principios de constitucionales de autonomía, independencia y división de poderes.

Ello porque, desde su perspectiva, la reestructuración del Instituto Nacional Electoral merma la garantía de que la función electoral se guíe por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Añade que se desconocen los principios de especialidad y trabajo técnico especializado respecto del personal que integra al INE; y que se vulnera la certeza en la organización de los comicios del periodo 2023-2024, ante la cercanía de las reformas que se pretenden implementar.

C. Decisión

A juicio de esta Sala Superior, el decreto, en la parte controvertida, y el acuerdo del Consejo General constituyen normas de carácter general en las cuales se establece una modificación a la estructura organizacional y funcional del Instituto Nacional Electoral.

Así, para que esas normas jurídicas impacten los derechos de la parte actora de manera directa, es necesaria la



existencia de actos concretos, que incidan en la esfera de las personas accionantes con una afectación directa e inmediata, en los temas de su impugnación y respecto de los derechos que se aducen vulnerados.

En ese contexto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría conocer de la impugnación únicamente cuando se controvertan, en su caso, los actos de las autoridades que apliquen las normas impugnadas y que pudieran incidir en el ejercicio de algún derecho político-electoral tutelable a través de los medios de impugnación electorales, ya que esas determinaciones constituirían los actos de aplicación del referido decreto, lo que permitiría un control concreto de constitucionalidad por parte de esta Sala Superior.

Ahora, respecto de las impugnaciones relativas a la afectación de las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional, se debe tener presente lo previsto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto impugnado, el cual es al tenor siguiente:

Décimo Segundo. Entre enero y mayo de 2023, el Consejo General tomará opinión de los órganos desconcentrados con relación al perfil y competencias idóneas de los vocales operativos, con el fin de que, a más tardar el 1o. de junio siguiente, se tenga concluido el diseño del proceso de evaluación de los actuales vocales de las Juntas Distritales para determinar de entre ellos, quiénes ocuparán el cargo de vocal operativo en las oficinas auxiliares que se instalarán con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto.

El mismo mecanismo se seguirá respecto de las actuales Juntas Locales para diseñar el proceso de evaluación y determinar la integración de los órganos locales.

A más tardar el 15 de agosto de 2023, deberán quedar instalados los órganos locales y las oficinas auxiliares de conformidad con el presente Decreto, para operar en los siguientes procesos electorales.

Como se ve, en esa norma transitoria se dispuso claramente que será hasta el primero de junio de este año, cuando se defina a las personas que serán seleccionadas para continuar en los cargos, por lo que sería hasta ese momento en que se podría generar una vulneración individualizada a las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional.

Así, conforme a lo razonado no existe, en este momento, un acto concreto e individualizado, que afecte algún derecho.

Es decir, el decreto es una norma heteroaplicativa, que aún no causa un perjuicio específico a las y los actores, porque su entrada en vigor no genera, por sí misma, la afectación a alguno de los derechos que aluden, además de que tampoco señala un acto de aplicación que permita a esta Sala Superior ejercer sus facultades revisoras de la Constitución.

No obsta a la anterior conclusión que, el tres de marzo del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya aprobado el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023*. Acto impugnado en el presente juicio.

Ello, debido a que éste no es un acto de aplicación del aludido decreto, en el cual se afecte algún derecho



sustantivo de las accionantes, ya que no se ha definido, entre otros aspectos, quiénes serán las personas que se vean afectadas con motivo de la aludida reforma ni la aplicación de normas electorales que pudieran afectar a grupos vulnerables.

En ese sentido, al no existir un acto concreto e individualizado que afecte de forma directa y personal a las accionantes, es que se considera que la impugnación del decreto y acuerdo señalados es, como se ha expuesto, en abstracto, aspecto para el cual esta Sala Superior carece de competencia para pronunciarse.

Por tal motivo, se considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se está impugnando la no conformidad a la Constitución de una ley.

Similar criterio se sostuvo al analizar los juicios electorales SUP-JE-284/2023 y acumulados, SUP-JE-27/2023 y acumulados, SUP-JE-112/2019, SUP-JE-40/2022 y en el juicio ciudadano SUP-JDC-1826/2019.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que es conforme a derecho desechar de plano las demandas.

Por lo expuesto y fundado se

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se **desechan** de plano las demandas.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es **autorizado 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 impugnación en materia electoral.