



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-388/2023 Y
ACUMULADOS

PARTES RECURRENTES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL,
MORENA Y PARTIDO DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARAÍ
SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: OMAR ESPINOZA HOYO,
JOSÉ ALFREDO GARCÍA SOLÍS, JUAN
MANUEL ARREOLA ZAVALA, RAÚL ZEUZ
ÁVILA SÁNCHEZ Y HUGO ENRIQUE
CASAS CASTILLO

Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veinticuatro.

En los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-388/2023, SUP-RAP-389/2023, y SUP-RAP-390/2023, interpuestos por las representaciones propietarias ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (*en adelante: CG del INE*) de los partidos políticos Revolucionario Institucional (*en adelante: PRI*), MORENA y Partido del Trabajo (*en adelante: PT*), respectivamente, contra el acuerdo del citado órgano colegiado, identificado con la clave INE/CG686/2023, por el que se aprueba un mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos centrales del INE; la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina: **a) sobreseer parcialmente** las impugnaciones, **b) acumular** los expedientes y **c) modificar el acuerdo impugnado** en los términos y para los efectos señalados en la presente ejecutoria.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

A N T E C E D E N T E S:

I. Conclusiones de encargos y tomas de protesta. El tres de abril de dos mil veintitrés¹ concluyeron sus respectivos encargos: como Consejero Presidente, Dr. Lorenzo Córdova Vianello; y como Consejera y Consejeros Electorales, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Dr. Ciro Murayama Rendón y Dr. José Roberto Ruiz Saldaña. En sesión extraordinaria del CG del INE celebrada el mismo día, tomaron protesta ante el pleno del órgano colegiado: Guadalupe Taddei Zavala, como Consejera Presidenta, así como Rita Bell López Vences, Arturo Castillo Loza y Jorge Montaña Ventura, como Consejera y Consejeros Electorales, respectivamente².

II. Diversas vacancias. De conformidad con el acuerdo impugnado, entre el treinta y uno de marzo y el tres de abril, se hicieron efectivas las renunciaciones de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas del Servicio Profesional Electoral Nacional y Organización Electoral, la Unidad Técnica de Fiscalización, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, la Dirección Jurídica, Dirección del Secretariado, y la Coordinación Nacional de Comunicación Social. Asimismo, el acuerdo materia de impugnación señala que: **1.** Las personas titulares de: la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Dirección Ejecutiva de Administración, la Unidad Técnica de Fiscalización

¹ Las fechas posteriores se referirán a dos mil veintitrés salvo mención expresa.

² Cfr.: Acta de la sesión protocolaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 3 de abril de 2023, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151944/CGex202304-03-Acta.pdf> Consulta realizada el 20 de diciembre de 2023.



y la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, se reincorporaron invalidando las renunciaciones presentadas en el periodo señalado; **2.** De manera previa, las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas: del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, al igual que la Coordinación de Asuntos Internacionales, ya se encontraban vacantes; y **3.** Posteriormente, las personas titulares de: la Dirección Ejecutiva de Administración, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y la Unidad Técnica de Fiscalización presentaron sus renunciaciones, las cuales surtieron sus efectos el siete, nueve y veintiocho de mayo, respectivamente.

III. Nombramientos. En sesión extraordinaria urgente del CG del INE de veintiuno de junio de dos mil veintitrés se aprobaron, por unanimidad de votos, los nombramientos de las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica; del Registro Federal de Electores; de Administración; de Organización Electoral; así como las Unidades Técnicas de lo Contencioso Electoral; de Igualdad de Género y No Discriminación; de Vinculación con los Organismos Públicos Locales; de la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Dirección del Secretariado. Asimismo, se pusieron a consideración dos propuestas de la Presidenta para ocupar la Secretaría Ejecutiva del Consejo General, una fue rechazada por mayoría de seis votos y la otra persona propuesta se desistió³.

IV. Vacancias posteriores. En el acuerdo que se controvierte se expone que el diez de agosto renunció la persona titular de la

³ Cfr.: Acta de la segunda sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 21 de junio de 2023, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153008/CG2ex202306-21-Acta.pdf> Consulta realizada el 20 de diciembre de 2023.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Dirección Ejecutiva de Administración, y que recientemente, la persona titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral fue suspendida en sus funciones por el Órgano Interno de Control del INE.

V. Acuerdo impugnado (INE/CG686/2023). En sesión ordinaria celebrada el quince de diciembre, el CG del INE emitió un acuerdo por el que se aprobó un mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos centrales del INE.

VI. Presentación de demandas federales. El diecinueve y el veinte de diciembre, las representaciones del PRI y de MORENA, así como del PT, respectivamente, presentaron directamente ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior, demandas de recurso de apelación, para controvertir el acuerdo INE/CG686/2023.

VII. Registro, turno y requerimiento. En las fechas antes señaladas, según corresponda, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó registrar las demandas con las claves de expedientes SUP-RAP-388/2023, SUP-RAP-389/2023 y SUP-RAP-390/2023, según se trate, y las turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (*en adelante: LGSMIME*). Asimismo, en los proveídos correspondientes, se determinó requerir al CG del INE para que de inmediato y bajo su más estricta responsabilidad, realizara el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la LGSMIME.

VIII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia



los expedientes SUP-RAP-388/2023, SUP-RAP-389/2023 y SUP-RAP-390/2023; admitió a trámite las demandas de recurso de apelación y, al advertir que los expedientes se encontraban debidamente sustanciados, declaró cerrada la instrucción, pasando los asuntos a sentencia.

CONSIDERACIONES:

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de los presentes asuntos⁴, por tratarse de recursos de apelación interpuestos para impugnar una determinación de un órgano central del INE, como lo es su Consejo General, relacionada con la aprobación de un mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos centrales de dicho Instituto.

SEGUNDA. Acumulación. De la lectura de las demandas se aprecia la existencia de conexidad en la causa, al coincidir el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, dado que, en dichos medios de impugnación y en términos similares, se impugna el acuerdo INE/CG686/2923, y asimismo, se señala como autoridad responsable al CG del INE.

Por lo tanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 de la LGSMIME, se estima conveniente acumular los expedientes de los recursos de apelación SUP-RAP-389/2023 y SUP-RAP-

⁴ Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso a); 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

390/2023, al diverso SUP-RAP-388/2023, por ser éste el que se recibió en primer orden en la Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERA. Improcedencia

Agravios relacionados con la presunta comisión de actos de violencia política contra la mujer en razón de género por la vulneración u obstrucción del ejercicio del cargo de la Consejera Presidenta del CG del INE

De conformidad con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3; 10, párrafo 1, inciso b) y 11, párrafo 1, inciso c), de la LGSMIME, se estima que debe sobreseerse parcialmente la impugnación presentada por las representaciones de MORENA y el PT, al carecer de interés jurídico y legítimo para hacer valer la presunta existencia de actos de violencia política contra la mujer en razón de género, en perjuicio de la Consejera Presidenta del CG del INE, por la presunta vulneración u obstrucción del ejercicio del cargo.

I. Marco jurídico

El artículo 9, párrafo 3, de la LGSMIME prevé que los medios de impugnación en materia electoral son notoriamente improcedentes y, por ende, las demandas se deben desechar de plano, cuando la improcedencia derive de las disposiciones del citado ordenamiento jurídico.



En este tenor, el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la misma ley, dispone que los medios de impugnación resultarán improcedentes, cuando se pretenda controvertir actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico de las partes actoras.

En este tenor, el Tribunal Electoral ha determinado que se materializa el interés jurídico procesal cuando se plantea en la demanda la afectación de algún derecho sustancial de la parte promovente y demuestra que la intervención de la autoridad jurisdiccional es necesaria y útil para reparar dicha afectación⁵.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ ha considerado que los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en:
a) La existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado, y
b) El acto de autoridad afecta ese derecho, de lo que se puede derivar el agravio correspondiente.

Con esta perspectiva, queda de manifiesto que quien pretende acudir a un mecanismo de tutela judicial debe estar ante una situación en la que es factible que se incida de manera directa e inmediata sobre su esfera jurídica de derechos.

Por otra parte, el interés legítimo no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, sino a que la tutela jurídica corresponda

⁵ Véase la jurisprudencia 7/2002, con rubro: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO". Consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 39.

⁶ Lo anterior, con apoyo en la Tesis: 2a./J. 51/2019 (10a.), con rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, p. 1598.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

a la "especial situación frente al orden jurídico". La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que se surta el interés legítimo, el inconforme se debe encontrar en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.

En este sentido, para probar el interés legítimo, existe criterio en el sentido de que deben acreditarse los extremos siguientes: **a)** Que exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad; **b)** Que el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la o el ciudadano accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y **c)** Que la parte promovente pertenezca a esa colectividad⁷.

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que el interés legítimo requiere acreditar la afectación a un derecho grupal o la violación de un derecho que afecte especialmente a un grupo determinado y que la parte actora forme parte de dicho grupo⁸.

II. Análisis

⁷ Véanse: la tesis: 2a./J. 51/2019, con rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"; consultable en: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598; y 2) 1a. XLIII/2013 (10a.), de rubro "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, página 822.

⁸ Véase: Jurisprudencia 9/2015, con rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN", consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 20 y 21.



Las representaciones de MORENA y el PT carecen de interés jurídico y legítimo para alegar la presunta comisión de actos de violencia política contra la mujer en razón de género, a favor de la Consejera Presidenta del CG del INE, por la vulneración u obstrucción del ejercicio de su cargo.

Al respecto, cabe tener en cuenta que en la parte conducente del escrito de demanda, la representación de MORENA señala que la aprobación del mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos centrales del INE; limita, anula y menoscaba el ejercicio efectivo de los derechos político electorales de la Consejera Presidenta del CG del INE, así como el acceso al pleno ejercicio de sus atribuciones inherentes al cargo que desempeña; su libre desarrollo de la función pública y la toma de decisiones establecidas expresamente tanto en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como en el Reglamento Interior del INE, relacionadas con los procedimientos de designación de titulares de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del INE y de las personas encargadas de despacho en dichas áreas. Lo anterior, porque tiene un impacto en el ejercicio del cargo, por tratarse de una mujer, al violentarse su facultad discrecional para realizar las propuestas de las personas Titulares de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del INE y, en su caso, para realizar la designación de personas encargadas de despacho en las áreas referidas.

Por su parte, la representación del PT hace valer en su medio de impugnación, que la violencia que se está ejerciendo se ubica dentro de la esfera pública de las actividades de la Consejera Presidenta del CG del INE, ya que su busca limitar, anular y menoscabar el ejercicio efectivo del su encargo; impedir el

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

acceso al pleno ejercicio de sus atribuciones inherentes al cargo que desempeña, el libre desarrollo de la función pública y la toma de decisiones establecidas expresamente tanto en la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como en el Reglamento Interior del INE, relacionadas con los procedimientos de designación de titulares de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del INE y de encargadurías de despacho en dicha áreas. Refiere que la aprobación del mecanismo extraordinario se realizó como un acto de mala fe, comprometiendo la integridad psíquica y moral, así como la honra y dignidad de la Consejera Presidenta.

No obstante, es de considerar que de ningún modo se colma el interés jurídico de los partidos políticos recurrentes, para hacer valer actos de violencia política contra la mujer en razón de género, en perjuicio de la Consejera Presidenta del CG del INE, en atención a que los actos que refieren, de ningún modo trastocan el ejercicio de sus derechos como entidades de interés público, sobre todo, porque la infracción de que se trata, en todo momento, posiblemente podría afectar derechos sustanciales de calidad individual de la servidora pública electoral de que se trata y, por consiguiente, que el interés jurídico para controvertir actos que afectan de manera particular su esfera de derechos recaiga única y exclusivamente en ella. En la especie, resulta aplicable la jurisprudencia intitulada: “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”.

Por otro lado, los partidos políticos recurrentes carecen de interés legítimo para impugnar la presunta comisión de actos de violencia política de género en favor de una mujer, en



atención a que no forman parte del grupo de a favor de quienes se establece el marco dispositivo regulatorio de la violencia política contra las mujeres en razón de género, por tratarse de entidades de interés público.

Por las razones anteriores y en vista de que los medios de impugnación han sido admitidos, de conformidad con lo previsto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la LGSMIME, ha lugar a sobreseer parcialmente las demandas presentadas por las representaciones de MORENA y el PT, única y exclusivamente, en lo referente a los argumentos en que hacen valer la presunta comisión de actos de violencia política contra la mujer en razón de género, en agravio de la Consejera Presidenta del CG del INE, por la vulneración y obstrucción del ejercicio de su cargo.

CUARTA. Amiga y/o amigo del tribunal (*Amicus Curiae*). Esta Sala Superior ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que el problema jurídico es relativo al resguardo de principios constitucionales o convencionales, la intervención de terceros ajenos al juicio (por medio de escritos con el carácter de *amicus curiae* o amigo(s) del tribunal) es factible, para contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

En la jurisprudencia 8/2018,⁹ se delinear los requisitos necesarios para que el escrito de amigos de la corte, sea procedente en los medios de impugnación en materia electoral, a saber: **a)**

⁹ De rubro **AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, págs. 12 y 13.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

que sea presentado antes de la resolución del asunto; **b)** que se presente por una persona ajena al proceso que no tenga el carácter de parte en el litigio; y **c)** que tenga únicamente la finalidad o la intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinentes para resolver la cuestión planteada.

En tal criterio jurisprudencial se consideró que, aunque su contenido no es vinculante para la autoridad jurisdiccional, lo relevante es escuchar una opinión sobre aspectos de interés en el procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica del país; por tanto, se considera una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de Derecho.

Así, el fin último del escrito de amigos de la corte es incorporar mayores elementos para que los tribunales enriquezcan la discusión y tomen una decisión más informada respecto de los asuntos de su jurisdicción.

Sentado lo anterior, en el caso concreto, el ciudadano Jorge Alcocer Villanueva quien se ostenta como representante común del Observatorio Ciudadano dos mil veintitrés – dos mil veinticuatro del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, SC (CEPNA), presentó escrito como amigo de la corte, con la finalidad de expresar su opinión en relación con la controversia planteada en el presente recurso de apelación.

Ahora bien, del análisis al escrito presentado, se concluye que el mismo reúne las características enunciadas en la



jurisprudencia de esta Sala Superior, para ser admitido bajo esta figura, ya que:

- a) El escrito se presentó durante la sustanciación del medio de impugnación que ahora se resuelve;
- b) Quien suscribe es una persona ajena al proceso litigioso; y
- c) Busca aportar una opinión técnica sobre los alcances de las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con el fin de coadyuvar en la resolución de la controversia.

En relación a esto último, el compareciente aduce la necesidad de que las normas aplicables respecto de las atribuciones de la Presidencia y del Consejo General del Instituto Nacional Electoral deben ser interpretadas desde una dimensión formal, a fin de lograr la correcta conformación de los órganos de la citada autoridad electoral.

Con base en esas consideraciones, se procede a reconocer la calidad de amigo del tribunal al compareciente, para que las manifestaciones hechas valer en su escrito sean tomadas en consideración por esta autoridad al resolver el medio de impugnación.

QUINTA. Requisitos de procedencia. Los recursos de apelación reúnen los requisitos que enseguida se exponen:

I. Requisitos formales. Los escritos de demanda presentados por los partidos políticos PRI, MORENA y PT cumplen los requisitos establecidos en el artículo 9, párrafo 1, de la LGSMIME¹⁰, en

¹⁰ “**Artículo 9** [-] 1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

atención a que: **a)** Precisan su nombre; **b)** Identifican el acuerdo impugnado; **c)** Señalan la autoridad responsable de su emisión; **d)** Narran los hechos en que sustenta su impugnación; **e)** Expresan agravios; **f)** Ofrecen y aportan medios de prueba; y **f)** Asientan su nombre y firma autógrafa.

II. Oportunidad. Se considera que los escritos de demanda se presentaron dentro del término de cuatro días, considerados de veinticuatro horas, previsto en los artículos 7, párrafo 1¹¹, y 8¹² de la LGSMIME, como enseguida se razona.

En la parte final del acuerdo INE/CG686/2023, se asienta el párrafo siguiente: *“Para los efectos legales a que haya lugar, la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 15 de diciembre de 2023, en la que se aprobó el presente Acuerdo, concluyó a las 17:04 horas del sábado 16 de diciembre del mismo año.”*

En este orden de ideas, si la sesión en que se aprobó el acuerdo materia de impugnación concluyó en la fecha de referencia,

la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados [...]; **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; [...]; y **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.”

¹¹ “**Artículo 7** [-] **1.** Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.”

¹² “**Artículo 8** [-] **1.** Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.”



entonces, el plazo legal de impugnación transcurrió del diecisiete al veinte de diciembre.

Por lo tanto, si las demandas se presentaron directamente ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el martes diecinueve (PRI y MORENA) y el miércoles veinte (PT), de diciembre, queda de manifiesto su presentación oportuna.

III. Legitimación, personería e interés jurídico. Se considera que las partes actoras cuentan con legitimación para presentar sus respectivos recursos de apelación, de conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME, toda vez que se trata de partidos políticos nacionales con registro ante el INE.

Por otro lado, se tiene por acreditada la personería de: Hiram Hernández Zetina, que comparece en representación del PRI; Sergio C. Gutiérrez Luna, que comparece en representación de MORENA; y Silvano Garay Ulloa, que comparece en representación del PT. Lo anterior, porque se trata de representantes acreditados ante el CG del INE, de conformidad con el reconocimiento que, en cada caso, se hace en el respectivo informe circunstanciado.

Asimismo, se estima que el PRI, MORENA y el PT cuentan con interés jurídico para controvertir el acuerdo INE/CG686/2023, puesto que al tratarse de partidos políticos nacionales, se encuentran facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto, así como velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales observen invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, debido a que son precisamente dichas entidades de

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

interés público a quienes el poder legislativo les ha conferido una legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en la materia electoral¹³.

IV. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que, conforme a la legislación electoral aplicable, contra el acuerdo dictado por el CG del INE que se impugna, no procede algún medio de defensa previo por el que se pueda ordenar su modificación o revocación.

Por lo tanto, al cubrirse los requisitos exigidos en la LGSMIME y en virtud de que no se actualiza alguna otra causa de improcedencia o sobreseimiento, se estima conducente realizar el estudio de los planteamientos que formulan las partes actoras.

SEXTA. Pretensión y causa de pedir. De la lectura de las demandas presentadas por las partes recurrentes¹⁴, se advierte que la pretensión última de las partes actoras¹⁵ consiste en que se revoque el acuerdo INE/CG686/2023, mediante el cual, el CG del INE aprobó mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos centrales del INE.

¹³ Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 10/2005, con título: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR", consultable en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 6 a 8.

¹⁴ Cfr.: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como la Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

¹⁵ Cfr.: Jurisprudencia 4/99, con rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.



La causa de pedir la sustentan, en términos generales, en que el acuerdo que se controvierte infringe diversas disposiciones constitucionales, convencionales y legales.

Para sostener lo anterior, las partes recurrentes hacen valer en sus correspondientes escritos de demanda, agravios relacionados con las temáticas siguientes:

SUP-RAP-388/2023 (PRI)

Primero. Violación al principio de legalidad por parte del CG del INE, dado que ya existen procedimientos para la conformación y adecuado funcionamiento de la autoridad.

Segundo. Exceso de la facultad reglamentaria del CG del INE y transgresión al principio de reserva de ley, por emitir normas que exceden los límites de su facultad reglamentaria, por establecer requisitos y limitantes no previstas en la Ley.

Tercero. Violación a los principios de certeza, objetividad, congruencia, igualdad, probidad, debido proceso, irretroactividad, así como violación directa a los artículos 41 y 105 de la Constitución Federal por parte del CG del INE, toda vez que se pretenden realizar modificaciones legales fundamentales una vez iniciado el proceso electoral.

II. SUP-RAP-389/2023 (MORENA)

Primero. El CG del INE viola el principio de reserva de ley al emitir el mecanismo extraordinario.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Segundo. La autoridad responsable viola los principios de legalidad y estricta aplicación de la ley que rige su actuación.

1. Violencia política contra las mujeres en razón de género **(se sobresee su estudio por falta de interés)**.
2. Exceso de nombramientos de cargos que no son competencia del CG del INE.
3. Afectación al libre ejercicio de la facultad discrecional de la Consejera Presidenta del CG del INE.
4. Vulneración al ejercicio del cargo de la Consejera Presidenta del CG del INE **(se sobresee su estudio por falta de interés)**.
5. Retroactividad.
6. No discriminación.
7. Afectación directa al proceso electoral.
8. Confusión entre las categorías de ausencias temporales previstas reglamentariamente y las faltas definitivas que dan lugar a la designación por la Presidencia del CG del INE.
9. Indebida motivación y fundamentación.
10. Indebida motivación del acuerdo que, en realidad, representan imputaciones injustificadas y violentan hacia la Presidencia del CG del INE.

Tercero. La responsable establece un mecanismo extraordinario para, supuestamente, garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de sus órganos centrales, lo cual es arbitrario y violatorio del derecho humano de acceso a un cargo.

Cuarto. El acuerdo combatido es una limitación arbitraria de la atribución de la Presidencia del CG del INE para la proposición de las y los titulares de la secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas y las Unidades Técnicas.



Quinto. El CG del INE reforma -materialmente- el Reglamento Interior en forma irregular e impone requisitos para ocupar encargadurías que exceden a los previstos legalmente.

Sexto. No se ha paralizado la actividad en las distintas áreas en que se han designado encargadurías de despacho.

III. SUP-RAP-390/2023 (PT)

Primero. Ejercicio de violencia política contra la mujer en razón de género contra la Presidenta del CG del INE y vulneración al ejercicio de su encargo (**se sobresee su estudio por falta de interés**).

Segundo. Pretensión de normar, cambiar o exceder la facultad normativa cuyo diseño y aprobación les corresponde definir a las y los legisladores.

Tercero. Disminución de las facultades discrecionales de la Presidencia del CG del INE.

Cuarto. Emisión de un acuerdo discriminatorio que viola el principio de irretroactividad e invade funciones de la Presidenta del CG del INE.

Quinto. Afectación directa al proceso electoral federal actualmente en desarrollo y a la continuidad de las actividades de las encargadurías de despacho.

Por cuestión de método, es de precisar que el estudio de los conceptos de agravio que exponen las partes recurrentes se realizará de manera conjunta, toda vez que se encuentran íntimamente relacionados, sin que ello implique una violación a su derecho a la tutela judicial efectiva, porque lo relevante para garantizar ese derecho es que estos se analicen.

SÉPTIMA. Estudio de fondo

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Tema: La expedición del acuerdo INE/CG686/2023, excede la facultad reglamentaria del CG del INE

Para el abordaje de este tema, en primer lugar, se expondrá un marco conceptual relacionado con la facultad reglamentaria del INE; enseguida, se hará la cita de precedentes que resultan orientadores para enmarcar el estudio y, finalmente, se procederá al análisis del caso, en el que se expondrán los motivos y fundamentos que sostienen la calificativa al agravio, para después, analizar el resto de los motivos de inconformidad relacionados con la afectación a las atribuciones de la personas que desempeña la presidencia del Instituto Nacional Electoral y si ello implica modificaciones legales fundamentales.

I. Marco conceptual de la facultad reglamentaria del INE

Es menester precisar que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes derivados de lo que se conoce como el *principio de reserva de ley* y del diverso *principio de subordinación jerárquica*¹⁶, precisándose que este último

¹⁶ Así, mediante la observación de la reserva de la ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas de los Congresos.

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, y excluir la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, **condicionadas a que el propio ordenamiento legal determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.**

En este supuesto, a la ley le corresponde establecer los principios y criterios conforme a los cuales el desarrollo específico de la materia reservada podrá, posteriormente, ser establecida por una fuente secundaria, sin excluir la posibilidad



obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrolla.

El primero de dichos principios implica que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, con lo cual, se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

De este modo, la persona legisladora ordinaria es quien tiene la encomienda de establecer la regulación de esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento, salvo que las restricciones estén claramente justificadas, sean razonables e idóneas para perseguir los fines de la legislación materia de reglamentación.

El segundo principio, de *jerarquía normativa*, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por lo que, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del *qué, quién, dónde y cuándo* de una

de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero **sin que tales referencias impliquen una regulación independiente** y no subordinada al ordenamiento del que derivan, ya que esto supondría vulnerar la reserva establecida en la *Constitución General*.

En cuanto al principio de subordinación jerárquica, éste exige que los acuerdos y reglamentos estén precedidos de una ley; cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle debido a que en ellas encuentra su justificación y medida normativa.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, entonces, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (*qué, quién, dónde y cuándo*) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar lo previsto en una ley, debido a que en ella encuentra su justificación y medida normativa para su actuación. Por ello, esa facultad tiene como límite natural los alcances de las disposiciones legales que reglamentan, ya que únicamente pueden desarrollar los contenidos normativos ya definidos por la propia ley, limitándose a detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir cuestiones novedosas contrarias a la sistemática jurídica y sin crear restricciones distintas a las previstas expresamente en la ley.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, no puede ir más allá de ella o extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla, ya que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de



2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Así lo ha sostenido la Sala Superior al señalar que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben quedar subordinadas a ésta.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

En efecto, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos locales y que, en ejercicio de esa función estatal, serán principios rectores los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, en el artículo 44, numeral 1, incisos a), gg) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé que el Consejo General tiene las atribuciones de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, así como los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución Federal; asimismo, dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en la Ley o en otra legislación aplicable.

Por otra parte, el artículo 35 de la citada Ley General, establece que será el Consejo General como órgano superior de dirección, el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

En ese tenor, el Consejo General del INE está legalmente facultado para emitir normas reglamentarias que regulen aspectos no incluidos en la reserva legal prevista, expresamente, en la Constitución, lo que implica que puede,



válidamente, precisar o detallar sus hipótesis o supuestos normativos, para alcanzar los fines y ejercer las atribuciones encomendadas.

No obstante, tal y como lo sostuvo la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-786/2017 y SUP-RAP-787/2017, acumulados, la facultad reglamentaria del INE no es absoluta y debe ejercerse dentro de los límites establecidos en la Constitución y en las leyes secundarias, y se encuentra limitada, como ya se dijo, por dos principios: **a)** el principio de reserva de ley, y **b)** el principio de subordinación jerárquica previstos en los artículos 14, 116, y 133, de la Constitución General, siendo estos inherentes a la naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el *qué, quién, dónde y cuándo* de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el *cómo* de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un Reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución, e incluso, tratándose de derechos humanos, por los Convenios en esa materia, que haya celebrado válidamente el Estado Mexicano.

Afirmar lo contrario sería tanto como exigir que un Reglamento establezca un catálogo que consigne todas las reglas, conductas u omisiones, ignorando que dichas disposiciones deben derivar de lo previsto en la norma constitucional y legal en la materia.

Esto es, se estarían creando instituciones extrañas a la ley que la permite, pues esto equivaldría a integrar a la norma, prestaciones, derechos, restricciones o instituciones ajenas a la misma, lo cual implica, a su vez, invadir las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservó a los órganos legislativos.

II. Precedentes SUP-JDC-9920/2020 y acumulados; y SUP-JDC-317/2023

Ahora bien, en lo que interesa al caso, esta Sala Superior ha sostenido respecto a la facultad de proponer el nombramiento de la Secretaría Ejecutiva y demás titulares de las áreas ejecutivas de dirección de un instituto electoral, lo siguiente:



En la sentencia dictada en los juicios SUP-JDC-9920/2020 y acumulados, la Sala Superior consideró que debía confirmarse la sentencia del tribunal local, porque el método de designación de la o el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral local que otorga facultad discrecional al titular de la consejería presidencial para proponer la candidatura al Consejo General previsto en el artículo 24, párrafo tercero, del Reglamento de Elecciones era constitucional, porque no afectaba el derecho de la ciudadanía a ocupar un cargo público en igualdad de circunstancias.

Esto es, estimó que era conforme a derecho la determinación del Tribunal local respecto a que la facultad discrecional de la o el Consejero Presidente para proponer la candidatura a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Tamaulipas, porque no afectaba los principios de igualdad y no discriminación frente al derecho de ocupar un cargo público, al permitir la igualdad de oportunidades, por lo que, no podía acogerse la pretensión de la parte actora de inaplicar dicha norma para exigir una convocatoria pública exclusiva para mujeres para lograr la alternancia.

Por tanto, se dijo que la forma en que el CG del Instituto Electoral de Tamaulipas regula la designación a los titulares de la Secretaría Ejecutiva de los organismos públicos electorales locales, resulta acorde con lo dispuesto en la normativa de esa entidad, pues reitera la facultad discrecional de la o el Consejero Presidente para realizar la propuesta del titular de la Secretaría Ejecutiva.

Por otra parte, en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-317/2023, se expuso que le asistía la razón a la persona titular de la

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

consejería presidencial del Instituto Electoral de Coahuila, en cuanto a que constitucional y legalmente, contaba con las facultades y atribuciones de designación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas del OPLE.

Se estimó que le asistía la razón a la parte actora cuando sostuvo que se vulneraba su derecho de ejercicio al cargo, esto es, la posibilidad de proponer a la persona quien habrá de someterse a consideración del Consejo General de dicho instituto político para ejercer la Secretaría Ejecutiva, así como a quienes serían titulares de las áreas ejecutivas de Dirección y Unidades Técnicas del mismo.

Además, la sentencia consideró que fue incorrecto que el Tribunal local determinara que los lineamientos impugnados no rebasaban lo previsto en la norma, si bien de una lectura aislada del artículo 7 de dichos lineamientos se establecía que el desarrollo de los procedimientos de ratificación, designación, encargaduría de despacho y remoción estarían a cargo de la Comisión del SPEN, lo cierto es que únicamente distribuían algunas actividades de una comisión especializada en sustanciar los procedimientos. Cuestión, que se advirtió, es contraria a lo estipulado constitucional y legalmente como facultad exclusiva de la presidencia del OPLE, conforme al artículo 24, párrafo quinto, del Reglamento de Elecciones del INE.

En tal sentido, no era correcto que el Consejo General emitiera lineamientos con justificación en sus atribuciones generales, cuando existía una regla específica para el caso concreto, como lo es la propuesta y designación de la Secretaría Ejecutiva, o en su caso, el encargado de despacho.



Por tanto, se consideró que la resolución del tribunal responsable respecto de los lineamientos emitidos contravino el contenido del Reglamento de Elecciones, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Código Electoral Local, ya que no se ajustó al límite que se prevé en ellos y desarrolló supuestos particulares cuya facultad es discrecional de la o el consejero presidente del instituto electoral local.

III. Análisis del caso

Son **fundados** los agravios en los que se alega que la responsable violó el principio subordinación jerárquica de la ley y, por ello, se excedió de su facultad reglamentaria, en virtud de que en el acuerdo controvertido se implementó un procedimiento que determina un plazo para hacer las propuestas para la designación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas que carece de sustento normativo. Además, establece diversos requisitos y temporalidad máxima en el cargo de quienes sean encargados del despacho, no previstos normativamente que, entre otras cosas, le obligan a la consejera o consejero Presidente a que su propuesta de encargadas y encargados de despacho surja de un grupo más reducido de personas.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que el artículo 41, Base V, Apartado A, de la Constitución federal establece que la persona titular de la Secretaría Ejecutiva será nombrada con el voto de las dos terceras partes del CG del INE a propuesta de su Presidencia.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Asimismo, el precepto 36, numeral 8; y, 44, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estatuyen que el CG tiene la facultad de designar a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente la Presidencia.

Por otra parte, los numerales 44, numeral 1, inciso e); 45, numeral 1, inciso e); y, 52 de dicha ley general prevén que al frente de cada una de las direcciones de la Junta General Ejecutiva habrá una o un Director Ejecutivo o Directora o Director de Unidad Técnica, cuya designación será realizada por el CG del INE, a propuesta de su Presidencia, por mayoría de cuando menos, ocho votos.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 53, párrafo 1, de la mencionada ley general, para ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, de una dirección ejecutiva o unidad técnica, se deben satisfacer los mismos requisitos establecidos en el párrafo 1, del artículo 38, de la propia ley para las y los consejeros electorales del CG (con excepción del consistente en no ser ni haber sido miembro del servicio profesional electoral, ni ser o haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral federal ordinario); tales requisitos son los siguientes:

- Tener la ciudadanía mexicana por nacimiento, sin haber adquirido otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Contar con inscripción en el Registro Federal de Electores y con credencial para votar.



SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

- Tener más de treinta años de edad el día de la designación.
- Contar al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones.
- Gozar de buena reputación y no tener condena por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso.
- Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.
- No haber sido registrado como candidata o candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; no ser titular de Secretaría de Estado, de la Fiscalía General de la República o de la Procuraduría de Justicia de alguna entidad federativa; no ser subsecretaria o subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal o estatal, ni titular de la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, o del Poder Ejecutivo de algún estado, ni secretaria o secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento.

De lo relatado se advierte que el Poder Legislativo otorgó una facultad discrecional a la Consejera o Consejero Presidente

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

para realizar la propuesta de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva y de las titularidades de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas; por tanto, la presidencia puede optar por proponer a la persona que estime idónea, siempre y cuando quien proponga cumpla con los requisitos antes referidos.

Al respecto, conviene tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020¹⁷, sostuvo que la facultad de la o el Consejero Presidente de proponer al Consejo General la candidatura que será titular de la Secretaría Ejecutiva, no afecta el derecho de la ciudadanía a ocupar cargos públicos (artículo 35, fracción VI, de la Constitución), porque no restringe el derecho a participar en las funciones públicas, por lo que no existe obligación constitucional de establecer la convocatoria pública.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esa facultad es conforme con los principios de igualdad y no discriminación frente al derecho de la ciudadanía a ocupar un cargo público, en la medida que garantiza la posibilidad de que cualquier persona que cumpla con los requisitos exigidos legalmente pueda ser propuesto por la Presidencia para ocupar ese cargo.

En conclusión, de conformidad con la normativa vigente, en el proceso de designación de la persona encargada de la

¹⁷ Acción resuelta en la sesión pública no presencial el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. La SCJN sostuvo que los estados cuentan con libertad de configuración para establecer ese método de selección y que dicha facultad discrecional es conforme con los principios de igualdad, no discriminación frente al derecho de las y los ciudadanos a ocupar un cargo público, en la medida que garantiza la posibilidad de que cualquier persona que cumpla con los requisitos exigidos legalmente pueda ser propuesto por el Consejero Presidente para ocupar ese cargo.



Secretaría Ejecutiva, así como las y los titulares de las áreas ejecutivas de Dirección y Unidades Técnicas, existe una facultad discrecional otorgada a la consejería que presida el CG, para que proponga a la persona que estime idónea, garantizándose la posibilidad de que cualquier persona que cumpla con los requisitos exigidos legalmente, pueda ser propuesta.

Tal facultad discrecional para proponer a las personas titulares de dichos órganos, por mayoría de razón, debe entenderse aplicable también para la designación de las y los encargados del despacho que se designan ante la ausencia de las personas titulares; incluso, así lo entendió el propio INE, quien en su Reglamento interno previó lo siguiente:

“Artículo 16.

1. La Presidencia del Consejo es un órgano central de dirección del Instituto de carácter unipersonal.

2. Para el ejercicio de las atribuciones que la Ley Electoral confiere a quien Presida el Consejo, le corresponde:

a) Proponer al Consejo el nombramiento de las y los Titulares de Unidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 del presente Reglamento y garantizando el cumplimiento del principio de paridad de género;

[...]

c) Designar como encargado de despacho, en caso de ausencia del Secretario Ejecutivo, al Director Ejecutivo que reúna los requisitos de la Ley Electoral;

d) Designar al encargado de despacho, en caso de ausencia de los Directores o Titulares de Unidad;”

Como se ve, en congruencia con la facultad discrecional que la ley otorga a la presidencia del Consejo General para hacer las propuestas de las personas titulares de dichos órganos, el Reglamento Interior le otorga también facultades

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

discrecionales para designar a las y los encargados del despacho de tales órganos.

Debe mencionarse que la norma no prevé los requisitos que debe reunir una persona para ser designada encargada del despacho, por lo que debe entenderse que tales requisitos no pueden ser mayores a los previstos legalmente para ser titular.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que, en el acuerdo controvertido, la responsable determinó lo siguiente:

1) Dentro de los treinta días naturales siguientes a la aprobación de este acuerdo, la Consejera Presidenta presentará al pleno las propuestas conducentes para ocupar las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones ejecutivas y unidades técnicas vacantes.

2) Durante este plazo podrán realizarse reuniones previas con las y los consejeros electorales, así como todas las actividades necesarias para promover que exista el consenso para lograr que las propuestas obtengan la votación requerida.

Entre estas actividades se encuentra la valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de las y los aspirantes, en la cuales deberán participar todas las consejerías electorales integrantes del Consejo General.

3) En caso de que alguna o varias de las propuestas no logren ser aprobadas por la mayoría exigida por la ley, se nombrará a las personas encargadas de despacho conforme a lo siguiente:

a) Para el caso de la titularidad de la SE, se nombrará a la persona encargada de despacho dentro de las personas titulares de la JGE legal, quien solo podrá permanecer con esa calidad durante máximo doce meses, contados a partir del nombramiento y hasta en tanto no se designe a la persona titular en los términos establecidos por la Constitución y la ley.

b) Para el caso del resto de direcciones ejecutivas y unidades técnicas, las personas encargadas de despacho deberán formar parte de la estructura del área cuya encargaduría se le encomiende, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional o la persona de mayor antigüedad.



4) Si aún continuaran designaciones pendientes de aprobar se seguirá lo establecido en los numerales 1) y 2).

5) Las personas encargadas de despacho durarán en el cargo un plazo no mayor a un año, contado a partir de su designación.

6) La Consejera Presidenta, al finalizar el año establecido en el inciso anterior, podrá proponer a la persona que haya ocupado la encargaduría de despacho, para ocupar la titularidad de la SE, la dirección ejecutiva o unidad técnica correspondiente u otro vacante, conforme al procedimiento legal ordinario.

7) En ningún caso las personas rechazadas por el Consejo General podrán ser designadas como encargadas de despacho."

De lo reproducido se desprende que la responsable, en el acuerdo impugnado, determinó que:

- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la aprobación del acuerdo, la Consejera Presidenta tendría que presentar al pleno las propuestas conducentes para ocupar las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, así como de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas vacantes.
- Durante ese plazo podrán realizarse reuniones previas con las y los consejeros electorales, así como llevarse a cabo todas las actividades necesarias para promover que exista el consenso para lograr que las propuestas obtengan la votación requerida¹⁸.
- En caso de que alguna o varias de las propuestas no logren ser aprobadas por la mayoría exigida por la ley, se nombrará a las personas encargadas de despacho conforme a lo siguiente:

¹⁸ Entre estas actividades se encuentra la valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de las y los aspirantes, en las cuales deberán participar todas las consejerías electorales integrantes del Consejo General.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

- Para el caso de la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, se nombrará a la persona encargada de despacho dentro de las personas titulares de la Junta General Ejecutiva legal, quien solo podrá permanecer con esa calidad durante máximo doce meses, contados a partir del nombramiento y hasta en tanto no se designe a la persona titular.
- Tocante al resto de direcciones ejecutivas y unidades técnicas, las personas encargadas de despacho deberán formar parte de la estructura del área cuya encargaduría se le encomiende, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del servicio profesional electoral nacional o la persona de mayor antigüedad.
- Si aún continuaran designaciones pendientes de aprobar se seguirá el mismo procedimiento.
- Las personas encargadas de despacho durarán en el cargo un plazo no mayor a un año, contado a partir de su designación.
- La Consejera Presidenta, al finalizar el referido año, podrá proponer a la persona que haya ocupado la encargaduría de despacho para ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, la dirección ejecutiva o unidad técnica correspondiente u otro vacante, conforme al procedimiento legal ordinario.
- En ningún caso las personas rechazadas por el Consejo General podrán ser designadas como encargadas de despacho.



Cabe precisar que, si bien, las disposiciones contenidas en el acuerdo reclamado no constituyen un reglamento, de cualquier manera, al ser disposiciones normativas que tienden a regular la designación de personas titulares y encargadas del despacho de las referidas áreas, que emanan del INE que es un órgano diferente al Poder Legislativo, en principio, deben cumplir con los mismos requisitos que las normas reglamentarias, entre ellos, el de subordinación jerárquica de la ley.

Aclarado lo anterior, debe decirse que de lo expuesto en párrafos precedentes se observa que en el acuerdo controvertido se implementó un procedimiento que determina un plazo para hacer las propuestas, el cual impone una condición no prevista en la ley para la designación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas.

Además, establece diversos requisitos para ser encargada o encargado del despacho y una temporalidad máxima para desempeñarse como tal, no previstos normativamente, que, entre otras cosas, le obligan a la consejera o consejero Presidente a que su propuesta de los y las encargadas de despacho surja de un grupo más reducido de personas, que acotan su facultad discrecional.

Tales disposiciones, como se dijo, tienden a acotar la facultad discrecional que la normatividad otorga a la presidencia, lo cual contraviene el principio de subordinación jerárquica de la ley, porque las disposiciones controvertidas no solo van más allá de la ley, sino que la contradicen, al acotar la referida facultad discrecional con que cuenta la presidencia del CG, al crear limitantes no previstas expresamente en la ley.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

En efecto, dado que el acto cuestionado se emitió en ejercicio de la facultad reglamentaria, la autoridad responsable se encontraba vinculada a observar los límites constitucionales y legales en la emisión del acto, entre ellos, el relativo a no exceder lo expresamente señalado en la Ley, mucho menos para modificar su contenido o privarla de efectos jurídicos, precisamente porque su finalidad es la de instrumentar la legislación, pero no sustituirla.

De esta manera, no es dable que, al tratarse de un ordenamiento condicionado a observar las normas de mayor jerarquía y dirigido a instrumentar y desarrollar las disposiciones emitidas por el legislador, se emplee para imponer condiciones y supuestos que no fueron señalados en esos ordenamientos jurídicos.

Por tal motivo, aún y cuando la autoridad administrativa electoral cuenta con un margen de discrecionalidad para reglamentar los aspectos de su competencia, ello no puede traducirse en una atribución para suplantar a los órganos legislativos e imponer condiciones normativas que excedan los mandatos señalados en la Ley.

Atento a lo anterior, si en los artículos 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, numeral 8; 38, párrafo 2, y 44, párrafo 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que la designación del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos y de unidades técnicas corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a propuesta de la Consejería que ostente la Presidencia de ese órgano, sin establecer más limitante que el cumplimiento de los requisitos



señalados en los artículos 38, párrafos 1 y 2, así como 52, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con excepción del relativo a no ser ni haber sido miembro del Servicios Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario, resulta evidente que, tratándose del nombramiento de personas que se encarguen temporalmente de los respectivos despachos, se debe cumplir con los mismos requisitos, por haberse considerado por el legislador, necesarios para el desempeño de la función, de ahí que no podrían imponerse requisitos menores, pero tampoco exigirse condiciones mayores, ya que ello implicaría exceder los límites establecidos por el legislador.

En ese orden de ideas, si la responsable dispuso condiciones y requisitos no previstos en la Ley para la designación de servidores públicos que habrán de encargarse del despacho de los señalados órganos, resulta evidente que excedió su facultad reglamentaria, e inobservó la subordinación jerárquica dispuesta como condición de las normas que válidamente puede emitir.

Por lo anterior, es que, en el caso, procede dejar sin efectos las consideraciones y conclusiones normativas del acuerdo controvertido mediante los que se señalan los siguientes aspectos:

- El establecimiento de un plazo de treinta días para que la Presidenta del Consejo General presente las propuestas para ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, así como las direcciones ejecutivas y unidades técnicas que no cuentan con un titular designado.
- La previsión del plazo de doce meses como límite temporal que podrá permanecer el encargado de

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

despacho de la Secretaría Ejecutiva, y los encargados de despacho de las Direcciones Ejecutivas y de las unidades técnicas vacantes.

- La condicionante para poder ser encargado de despacho de las Direcciones Ejecutivas o unidades técnicas, de formar parte de la estructura de la encargaduría respectiva, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional o la persona de Mayor antigüedad.
- La limitante de que las personas que sean rechazadas por el Consejo General para ser designadas como titulares, puedan ser nombradas encargadas de despacho

En otro orden de ideas, esta Sala Superior procede al estudio de los agravios planteados por los recurrentes, mediante los que señalan que la autoridad responsable, indebidamente, procedió a establecer mecanismos para la designación de los titulares o encargadurías de despacho de la Secretaría Ejecutiva, direcciones ejecutivas, a pesar de que existen procedimientos claramente regulados en el orden jurídico, afectando e invadiendo las funciones de la Presidenta del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Para dar respuesta al agravio antes mencionado, este órgano jurisdiccional tomara en consideración solo los aspectos subsistentes del acuerdo impugnado, por no haber sido objeto de privación de efectos en el estudio del motivo de inconformidad antes analizado.

En ese sentido, resulta pertinente señalar que en los artículos 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos; 36, numeral 8; 38, párrafo 2, y 44, párrafo 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que la designación del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos y de unidades técnicas corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a propuesta de la Consejería que ostente la Presidencia de ese órgano, sin establecer más limitante que el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 38, párrafos 1 y 2, así como 52, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con excepción del relativo a no ser ni haber sido miembro del Servicios Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

Conforme a lo expuesto, resulta evidente que, tratándose del nombramiento de personas que se encarguen temporalmente de los respectivos despachos, se debe cumplir con los mismos requisitos, por haberse considerado por el legislador, necesarios para el desempeño de la función, de ahí que no podrían imponerse requisitos menores, pero tampoco exigirse condiciones mayores, ya que ello implicaría exceder los límites establecidos por el legislador.

En ese orden de ideas, debe señalarse que la responsable enunció los fundamentos y explicó las atribuciones de la persona que desempeña la presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se han mencionado en párrafos previos, de tal manera que, al haberse privado de efectos las previsiones del acuerdo impugnado mediante las que se establecieron aspectos adicionales a los previstos en la normativa electoral, las consideraciones y conclusiones por las que estimó que correspondía a la referida presidencia realizar las propuestas y en su caso, efectuar las designaciones de los encargados de despacho, en términos de las normas vigentes,

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

deben seguir rigiendo en la actuación de la autoridad administrativa electoral, de ahí que proceda desestimar los planteamientos de la parte recurrente.

Atento a lo anterior, en concepto de este órgano jurisdiccional, deben subsistir las reglas del acuerdo cuestionado, mediante las que refirió que:

- Corresponde a la persona que ocupa la presidencia del Consejo General proponer al órgano que preside la persona que habrá de ocupar la Secretaría Ejecutiva, quien deberá cumplir con los requisitos previstos en la Ley, y aprobarse por dos terceras partes del señalado cuerpo colegiado.
- Es facultad de la persona que ocupa la Presidencia del Consejo General proponer al Consejo el nombramiento de las y los Directores Ejecutivos y los Titulares de Unidad, de conformidad con la normativa aplicable;
- Mientras el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no apruebe a la persona que habrá de desempeñarse como titular de la Secretaría Ejecutiva de ese órgano, corresponde a la Consejera o Consejero Presidente realizar la designación de la encargada o encargado de despacho de entre las personas que ejerzan las funciones de Directores Ejecutivos, por lo que aquellas personas que al momento en que se emite la presente ejecutoria, tengan la calidad de encargadas de despacho de las Direcciones Ejecutivas, podrán ser consideradas para el desempeño de las funciones de referencia, sin que pueda imponerse límite temporal alguno para realizar la propuesta, ni tampoco para el ejercicio de las funciones.



- Corresponde a la persona que ocupe la presidencia del Consejo General designar a los encargados de despacho de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas vacantes, sin más condición que el cumplimiento de los requisitos previstos en el marco jurídico aplicable, y sin la imposición de límite temporal alguno.

En consecuencia, las designaciones que, en su caso, se realicen por la persona que ocupa la presidencia del Instituto Nacional Electoral deberán hacerse de conformidad con lo previsto en el artículo 16, apartado 2, incisos a), c) y d), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, en el entendido que, quienes al momento del dictado de la presente ejecutoria se encuentren ejerciendo como encargadas o encargados de despacho de las Direcciones Ejecutivas, podrían ser tomados en cuenta para la designación de la encargaduría del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, tomando en consideración que al momento en que se interpuso el medio de impugnación que se resuelve y la fecha en que se emite la presente ejecutoria, el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro se encuentra en curso y que para el cumplimiento de las funciones de la autoridad administrativa electoral es deseable contar con certeza y estabilidad en la debida conformación de los órganos de la autoridad administrativa electoral, deberá privilegiarse la continuidad de las personas que actualmente actúan como encargados de despacho de las direcciones y unidades técnicas hasta la conclusión del proceso electoral.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Lo anterior, sin menoscabo de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral pueda acordar las designaciones correspondientes cumpliendo con el procedimiento y requisitos señalados en la Ley.

Al concluir el proceso electoral, el Consejo General del INE podrá retomar el procedimiento para la designación de las áreas vacantes.

Finalmente, son **infundados** en parte e **inoperantes** en otra, los motivos de inconformidad mediante los que se plantea que el acuerdo impugnado implica una modificación fundamental a las normas que regulan el proceso electoral y que se afecta indebidamente el normal desarrollo del mismo.

Lo **infundado** obedece a que esta Sala Superior considera que la designación de titulares o encargados de las áreas de las autoridades administrativas electorales no constituyen aspectos fundamentales susceptibles de alterar o afectar el normal desarrollo del proceso electoral, toda vez que con la emisión del acuerdo impugnado no se emite un acto que otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, desde luego incluyendo, en su sentido amplio, a las autoridades electorales.

Así, no se trata de modificaciones legales fundamentales, ya que las disposiciones del acuerdo no afecta los elementos rectores señalados, de forma tal que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral, ya que solamente se trata de innovaciones normativas que atañen a la forma de organización interior de la mencionada autoridad.



Sirve de sustento para lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 98/2006, 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.", en la que aludió a las "modificaciones legales fundamentales", como aquellas que alteran de manera sustancial disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral, mismo que se publicó en la página mil quinientos sesenta y cuatro del Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Lo **inoperante** de los planteamientos estriba en que los recurrentes no señalan la manera en que, con la emisión del acuerdo impugnado, se afecta el normal desarrollo del proceso electoral, alguno de sus derechos, o el cumplimiento de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral.

OCTAVA. EFECTOS.

En mérito de las consideraciones expuestas a lo largo de la presente ejecutoria, lo procedente es **modificar** el acuerdo reclamado, conforme a lo siguiente:

A) Se dejan sin efectos las consideraciones y conclusiones normativas atinentes a los siguientes aspectos:

- El establecimiento de un plazo de treinta días para que la Presidenta del Consejo General presente las propuestas para ocupar la titularidad de la Secretaría

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Ejecutiva, así como las direcciones ejecutivas y unidades técnicas que no cuentan con un titular designado.

- La previsión del plazo de doce meses como límite temporal que podrá permanecer el encargado de despacho de la Secretaría Ejecutiva, y los encargados de despacho de las Direcciones Ejecutivas y de las unidades técnicas vacantes.
- El requisito para poder ser encargado de despacho de las Direcciones Ejecutivas o unidades técnicas, de formar parte de la estructura de la encargaduría respectiva, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional o la persona de Mayor antigüedad.
- La limitante de que las personas que sean rechazadas por el Consejo General para ser designadas como titulares, puedan ser nombradas encargadas de despacho.

b) Se dejan subsistentes y se declara la aplicabilidad y validez jurídica de las consideraciones y conclusiones relativas a los siguientes aspectos:

- Corresponde a la persona que ocupa la presidencia del Consejo General proponer al Consejo que preside, a la persona que habrá de ocupar la Secretaría Ejecutiva, quien deberá cumplir con los requisitos previstos en la Ley.
- Es facultad de la persona que ocupa la Presidencia del Consejo General proponer al Consejo el nombramiento de las y los Directores Ejecutivos y los Titulares de Unidad, de conformidad con la normativa aplicable;
- Mientras el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no apruebe a la persona que habrá de



desempeñarse como titular de la Secretaría Ejecutiva de ese órgano, corresponde a la Consejera o Consejero Presidente realizar la designación de la encargada o encargado de despacho de la Secretaría Ejecutiva, de entre las personas que ejerzan las funciones de las Direcciones Ejecutivas, por lo que aquellas personas que al momento en que se emite la presente ejecutoria, tengan la calidad de encargadas de despacho de las Direcciones Ejecutivas, podrán ser consideradas para el desempeño de las funciones de referencia, sin que pueda imponerse límite temporal alguno para realizar la propuesta, ni tampoco para el ejercicio de las funciones.

- Corresponde a la persona que ocupe la presidencia del Consejo General designar a los encargados de despacho de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas vacantes, sin más condición que el cumplimiento de los requisitos previstos en el marco jurídico aplicable, y sin la imposición de límite temporal alguno.

Al respecto, las personas que actualmente actúan como encargados de despacho de las direcciones y unidades técnicas, así como aquellas que se designen por la presidencia, podrán seguir en el ejercicio de las funciones hasta la conclusión del proceso electoral.

Todo lo anterior, sin menoscabo de que en cualquier momento el Consejo General del Instituto Nacional Electoral pueda acordar las designaciones correspondientes cumpliendo con el procedimiento y requisitos señalados en la Ley.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes.

SEGUNDO. Se **sobreseen** parcialmente las demandas, por las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, en los términos y para los efectos señalados en la consideración octava de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho proceda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias originales y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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 de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón quienes emiten voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia 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 impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR PARCIAL CONJUNTO¹⁹ QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTE SUP-RAP-388/2023, SUP-RAP-389/2023 Y SUP-RAP-390/2023 ACUMULADOS

I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué decidió la mayoría?; y IV. Razones del disenso

I. Introducción

Emitimos el presente voto particular parcial porque no coincidimos con la postura mayoritaria que determinó **modificar** el acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral²⁰ por el que se aprobó un mecanismo extraordinario para garantizar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, porque diferimos del enfoque y tratamiento que se dio a la controversia que fue sometida a consideración de este Tribunal.

Si bien existe coincidencia parcial por cuanto hace a la improcedencia de las demandas respecto a la presunta comisión de actos de violencia política en razón de género en contra de la Presidenta del Consejo General del INE, dada la falta de interés para impugnar de los partidos recurrentes, consideramos que el estudio de fondo es equivocado y, por el contrario, debía confirmarse el acuerdo controvertido.

Esto, bajo la lógica de que la determinación de la responsable se elaboró como un instrumento dirigido a garantizar que las áreas técnicas del órgano máximo de dirección del INE estén debidamente integradas; esto es, que se conformen con el personal especializado para ejecutar las atribuciones que tienen encomendadas y que cuenten con una persona designada como Titular, que sea la responsable de conducir los trabajos del área que corresponda y, con ello, contribuir a que se cumplan los principios rectores

¹⁹ 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.

²⁰ En lo subsecuente, INE o Instituto.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

de la función electoral.

Para explicar los motivos de nuestro disenso, el presente voto está estructurado en tres apartados: en el primero, en el que se expondrá brevemente el contexto en el que surge la controversia; seguido de aquel donde se explicará cuál fue la decisión que adoptó la mayoría de este Pleno; y finalmente, donde expondremos los motivos que soportan nuestro disenso y las razones por las que consideramos que el acuerdo debió ser confirmado.

II. Contexto de la controversia

A la fecha de la aprobación del Acuerdo impugnado y de la resolución de la controversia por la Sala Superior, se encuentran vacantes los cargos Titulares de diversas áreas del INE. En específico, actualmente carecen de titular la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas de Prerrogativas y Partidos Políticos, y de Administración; la Coordinación Nacional de Comunicación Social; las Unidades Técnicas de Fiscalización, de lo Contencioso Electoral, de Transparencia y Protección de Datos Personales, y la Dirección Jurídica. En cada uno de esos casos, la Presidenta del Consejo General ha nombrado encargadurías de despacho. Aunado a que la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica también se encuentra bajo una encargaduría de despacho, ya que la persona titular fue nombrada encargada del despacho de la Secretaría Ejecutiva.

En ese contexto, el pasado quince de diciembre de dos mil veintitrés, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, se presentó como punto del Orden del Día el proyecto de Acuerdo que constituye la materia de controversia de esta impugnación.

Este asunto generó posturas diversas en torno a su idoneidad, al punto en que se tuvo que suspender el desarrollo de dicha sesión por la falta de quórum que se gestó al interior del colegiado, por lo que la deliberación de este se reanudó hasta el sábado dieciséis de diciembre.

Tras la discusión y el agotamiento de las rondas de intervención, el Consejo General del Instituto aprobó, con el voto favorable de seis de sus



integrantes, el Acuerdo impugnado, en el que, esencialmente, se ordenó que:

1) Dentro de los 30 días naturales siguientes a la aprobación de ese instrumento, la Consejera Presidenta presentará al pleno las propuestas conducentes para ocupar las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas vacantes.

2) Durante este plazo podrán realizarse reuniones previas con las y los consejeros electorales, así como todas las actividades necesarias para promover que exista el consenso para lograr que las propuestas obtengan la votación requerida. Entre estas actividades se encuentra la valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de las y los aspirantes, en la cuales deberán participar todas las consejerías electorales integrantes del Consejo General.

3) En caso de que alguna o varias de las propuestas no logren ser aprobadas por la mayoría exigida por la ley, se nombrará a las personas encargadas de despacho conforme a lo siguiente:

a) Para el caso de la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, se nombrará a la persona encargada de despacho dentro de las personas titulares de la Junta General Ejecutiva legal, quien solo podrá permanecer con esa calidad durante máximo doce meses, contados a partir del nombramiento y hasta en tanto no se designe a la persona titular en los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

b) Para el caso del resto de Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, las personas encargadas de despacho deberán formar parte de la estructura del área cuya encargaduría se le encomiende, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional²¹ o la persona de mayor antigüedad.

²¹ En adelante, SPEN.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

4) Si aún continuaran designaciones pendientes de aprobar se seguirá lo establecido en los numerales 1) y 2).

5) Las personas encargadas de despacho durarán en el cargo un plazo no mayor a un año, contado a partir de su designación.

6) La Consejera Presidenta, al finalizar el año establecido en el inciso anterior, podrá proponer a la persona que haya ocupado la encargaduría de despacho, para ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica correspondiente u otro vacante, conforme al procedimiento legal ordinario.

7) En ningún caso las personas rechazadas por el Consejo General podrán ser designadas como encargadas de despacho.

Inconformes con esta determinación, los partidos Revolucionario Institucional,²² Morena y del Trabajo,²³ interpusieron recursos de apelación en los cuales, esencialmente, hicieron valer agravios relacionados con la violación al principio de legalidad, exceso en la facultad reglamentaria del Consejo General y transgresión al principio de reserva de Ley y subordinación jerárquica; violación a los principios de certeza, objetividad, congruencia, igualdad, probidad, debido proceso, irretroactividad, así como violación directa de los artículos 41 y 105 de la Constitución. Asimismo, en el caso de las impugnaciones de Morena y el PT, también alegaron la comisión de violencia política en razón de género en contra de la presidenta del Consejo General del INE, y vulneración al principio de retroactividad.

III. ¿Qué decidió la mayoría?

La resolución que finalmente se aprobó por una mayoría de tres magistraturas de esta Sala Superior, determinó, en primer término, declarar la improcedencia y, en consecuencia, el sobreseimiento parcial respecto de los agravios relacionados con la presunta comisión de actos de VPG por la vulneración u obstrucción del ejercicio del cargo de la Consejera Presidenta.

²² En lo subsecuente, PRI.

²³ En lo sucesivo, PT.



Lo anterior, al considerar que los actos podrían afectar derechos sustanciales de calidad individual de la servidora pública electoral, por lo que el interés jurídico para controvertir recae única y exclusivamente en la presunta afectada.

En cuanto al fondo, se calificó de **fundado** el agravio relativo a la violación al principio subordinación jerárquica y exceso de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE, esencialmente, por las consideraciones siguientes:

- **El Acuerdo implementó un procedimiento que no solo va más allá de la ley, sino que la contradice**, esto al fijar un plazo a la Presidencia para hacer las propuestas que deberán de ser sometidas a consideración del Consejo General, lo cual impone una condición no prevista en la ley. Además, de establecer requisitos y una temporalidad máxima en el cargo de quienes sean encargados o encargadas del despacho de algún área del Instituto, lo que carece de asidero jurídico porque, entre otras cosas, obligan a la consejera o consejero Presidente que sus propuestas para cubrir una encargaduría surjan de un grupo más reducido de personas, lo que, además, restringe la facultad discrecional de la que goza por mandato legal;
- Existe una facultad discrecional otorgada a la consejería que preside el Consejo General, para que proponga a la persona que estime idónea, garantizando la posibilidad de que cualquier persona que cumpla con los requisitos exigidos legalmente, pueda ser propuesta. Esa facultad debe entenderse aplicable también para la designación de las y los encargados del despacho;
- La norma no prevé los requisitos para ser designada encargada del despacho, lo que debe interpretarse en el sentido de que tales requisitos no pueden ser mayores a los previstos legalmente para ser titular;
- Si en los artículos 41, base V, de la Constitución; 36, numeral 8; 38, párrafo 2, y 44, párrafo 1, incisos c) y e), de la Ley General de

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁴ se establece que la designación del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos y de Unidades Técnicas corresponde al Consejo General del INE, a propuesta de la Consejería que ostente la Presidencia, sin establecer más limitante que el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 38, párrafos 1 y 2, así como 52, párrafo 2, de la LGIPE, con excepción del relativo a no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral federal ordinario, resulta evidente que, **tratándose del nombramiento de personas que se encarguen temporalmente de los respectivos despachos, se debe cumplir con los mismos requisitos**, ya que estos fueron los que consideró expresamente el legislador como necesarios para el desempeño de la función. De ahí que no podrían imponerse requisitos menores, pero tampoco exigirse exigencias mayores, ya que ello implicaría exceder los límites establecidos por el legislador.

- **Se debe privilegiar la continuidad de las personas que actualmente actúan como encargados de despacho de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas hasta la conclusión del actual proceso electoral federal**, a fin de garantizar el cumplimiento de las funciones de la autoridad administrativa electoral, así como contar con certeza y estabilidad en la debida conformación de los órganos.
- Finalmente, el acuerdo impugnado no implicó una modificación fundamental a las normas que regulan el proceso electoral, por lo que, en la especie, no se actualiza alguna violación a la veda legislativa que prohíbe el artículo 105 constitucional.

A partir de lo anterior, en la sentencia se determinó acumular los expedientes, sobreseer parcialmente en los recursos, y modificar el acuerdo impugnado para los efectos siguientes:

A) Dejar sin efectos las consideraciones y conclusiones normativas:

²⁴ En lo sucesivo, LGIPE.



- El establecimiento de un plazo de treinta días para que la Presidenta presente las propuestas para ocupar la titularidad de la Secretaría Ejecutiva, así como las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas que no cuentan con un titular designado.
- La previsión del plazo de doce meses como límite temporal que podrá permanecer el encargado de despacho de la Secretaría Ejecutiva, y los encargados de despacho de las Direcciones Ejecutivas y de las Unidades Técnicas vacantes.
- El requisito para poder ser encargado de despacho de alguna de estas áreas, de formar parte de la estructura de la encargaduría respectiva, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del SPEN o la persona de mayor antigüedad.
- La limitante de que las personas que sean rechazadas por el Consejo General para ser designadas como titulares de área, tampoco puedan ser nombradas encargadas de despacho.

b) Se dejan subsistentes y se declara la aplicabilidad y validez jurídica de las consideraciones y conclusiones relativas a los siguientes aspectos:

- Corresponde a la persona que ocupa la presidencia proponer al Consejo General que preside, a la persona que habrá de ocupar la Secretaría Ejecutiva, quien deberá cumplir con los requisitos previstos en la Ley.
- Es facultad de la persona que ocupa la Presidencia proponer al Consejo General el nombramiento de las y los Directores Ejecutivos y los Titulares de Unidad, de conformidad con la normativa aplicable;
- Mientras el Consejo General no apruebe a la persona que habrá de desempeñarse como titular de la Secretaría Ejecutiva, corresponde a la Consejera o Consejero Presidente realizar la designación de la encargada o encargado de su despacho, de entre las personas que ejerzan las funciones de las Direcciones Ejecutivas, por lo que aquellas personas que al momento en que se emite la ejecutoria de esta Sala Superior, tengan la calidad de encargadas de despacho de las Direcciones Ejecutivas, podrán ser consideradas para el desempeño de las funciones de referencia, sin que pueda

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

imponerse límite temporal alguno para realizar la propuesta, ni tampoco para el ejercicio de las funciones.

- Corresponde a la persona que ocupe la presidencia del Consejo General designar a los encargados de despacho de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas vacantes, sin más condición que el cumplimiento de los requisitos previstos en el marco jurídico aplicable, y sin la imposición de límite temporal alguno.

Las personas que actualmente actúan como encargados de despacho de las direcciones y unidades técnicas, así como aquellas que se designen por la presidencia, podrán seguir en el ejercicio de las funciones hasta la conclusión del proceso electoral.

Todo lo anterior, sin menoscabo de que en cualquier momento el Consejo General pueda acordar las designaciones correspondientes cumpliendo con el procedimiento y requisitos señalados en la Ley.

IV. Razones del disenso

Como lo hemos adelantado, **coincidimos parcialmente** con lo resuelto por la mayoría de nuestros pares, exclusivamente en lo tocante a la declaración de improcedencia y el consecuente sobreseimiento de los agravios vinculados a la presunta violencia política en razón de género cometida en contra de la actual Presidenta del Instituto, así como en la inexistencia de una vulneración al artículo 105 de la Constitución general.

Ahora, como primer motivo de diferencia, consideramos que, a pesar de que correctamente se admitió el escrito de “amigos de la Corte” (amicus curiae) presentado por el representante común del Observatorio Ciudadano 2023-2023 del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo SC (CEPNA) para pronunciarse sobre el caso, en la sentencia no se hizo ningún análisis de los planteamientos que fueron argumentados por el promovente.

En su escrito, la parte compareciente argumentó, sustancialmente, que en el entonces proyecto de sentencia que fue publicado en la página de internet de este Tribunal –y que después fue aprobado por la mayoría–: 1) se hace una interpretación literal de la normatividad aplicable, omitiendo así, la realización de un estudio sistemático, integral y funcional de la misma, y con



base en la cual, se puede advertir que el Consejo General del INE tiene la atribución de velar por la debida integración de sus órganos y hacer los nombramientos de los cargos en cuestión; 2) inobserva la facultad reglamentaria que se le ha reconocido al Instituto; y 3) es incongruente al sostener que la Secretaría Ejecutiva puede ser ocupada por una encargaduría de despacho, no obstante que eso contraviene lo dispuesto por el Reglamento del Instituto.

A pesar de la opinión técnica y jurídica que se formula en el escrito que fue admitido, en la sentencia no se dialoga con los argumentos ahí expuestos, por lo que, desde nuestra perspectiva, existe una incongruencia interna en la decisión aprobada por la mayoría.

Adicional a lo anterior, consideramos que fue **incorrecta la decisión** de fondo aprobada por la mayoría que concluyó en la modificación del acuerdo controvertido.

La razón principal que sustenta este diferendo es que, desde nuestra perspectiva, fue equivocado el abordaje del estudio de la controversia a resolver, lo que llevó a la mayoría de las magistraturas a realizar un análisis sesgado del caso, así como a una interpretación totalmente restrictiva sobre las atribuciones de las que debe gozar el Consejo General como máximo órgano de dirección para garantizar el correcto desempeño de sus funciones, entre las que se incluye la de observar y velar por el correcto desempeño y adecuada integración del propio Instituto.

En ese sentido, consideramos que se debe partir de un entendimiento cabal de la forma en que el Constituyente permanente ideó el diseño institucional del INE como organismo constitucionalmente autónomo.

Así, en primer término, podemos observar que se trata de una institución que tiene como **órgano máximo de dirección** a su Consejo General, cuya titularidad descansa en un **colegiado** y no en una figura unipersonal, como ocurre en otra clase de dependencias y órganos gubernamentales.

En segundo lugar, se observa que el legislador federal confirió a dicho órgano máximo de decisión un conjunto de facultades y atribuciones que le permitieran desempeñar adecuadamente su finalidad como ente garante de

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

la democracia, los derechos político-electorales y los procesos de renovación de los poderes públicos, entre otras más.

Así, desde la propia Ley Electoral se estableció que corresponde a este máximo órgano de dirección *vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto*. Para lo cual también cuenta con la facultad de designar, por una mayoría calificada, a las personas que fungirán como titulares de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas que conforman al INE.²⁵

Adicionalmente, en el mismo texto legal se dotó al Consejo General de una atribución **discrecional** para que pudiera dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas, entre otras, las atribuciones anteriormente referidas.²⁶

Es decir, que desde el propio diseño constitucional y legal del INE se establecieron un conjunto de previsiones para que su Consejo General, como máximo órgano de dirección, pudiera proveer lo necesario para garantizar el adecuado funcionamiento e integración de las áreas que conforman al Instituto.

Lo que se explica, desde una óptica de que la Ley sólo prevé las situaciones que ordinariamente suelen ocurrir o que el legislador alcanza a prever como factibles dentro del ámbito en que se expide, sin contemplar todas las modalidades que pueden asumir las situaciones reguladas.

Ahora bien, interesa advertir que este máximo órgano de dirección se encuentra integrado, de acuerdo con la propia Constitución federal, por una Consejera o Consejero Presidente y diez consejerías electorales, además de que concurrirán, con voz pero sin voto, las y los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

De este diseño, se desprende que la Presidencia del Instituto es una parte de su integración, por lo que también se encuentra vinculada por sus propias determinaciones. Sin que del texto constitucional o legal sea posible

²⁵ En términos de los dispuesto en los artículos 44, numeral 1, incisos b), c) y e) de la LGIPE.

²⁶ Véase el artículo 44, numeral 1, inciso jj) de la LGIPE.



deducir que entre dicho cargo y las demás Consejerías Electorales del INE exista alguna relación de supra-subordinación o cadena de mando.

Por el contrario, deben entenderse que todas ellas, por igual, son parte de esa unidad colectiva que representa el Consejo General como máximo órgano de la autoridad administrativa electoral, con absoluta independencia de que a la Presidencia se le concedan algunas atribuciones diferenciadas que al resto de sus pares.²⁷

En ese conjunto de atribuciones diferenciadas, se ubica aquella que dota a la Consejería Presidenta del INE de una facultad discrecional que la hace doblemente partícipe del proceso de designación de las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas.

Primero, presentando las propuestas que habrán de ser consideradas y votadas por el pleno de dicho órgano colegiado; y después, permitiéndole también participar y votar en ese ejercicio deliberativo.

Por lo que, bajo la lógica misma de este diseño operativo, resulta obvio que si la Presidencia no ejerce su atribución para presentar propuestas para ser sometidas a consideración del Consejo General, éste no podrá ejercer su propia atribución para nombrar a la persona que ocupará alguno de estos cargos.

Frente a lo anterior, resulta relevante considerar una interrogante **¿por qué el legislador reservó la facultad de designación al Consejo General del INE y no se delegó como una atribución unipersonal a cargo de su Presidencia?**

Desde nuestra perspectiva, esta decisión legislativa obedece a que con ello se garantiza que las personas que se nombren para ocupar estos cargos de dirección dentro del Instituto respondan al colectivo de consejerías que conforman su máximo órgano de dirección, con lo que también se evita que se pueda considerar que el cargo que ocupan lo deben a la voluntad unilateral de una sola de sus integrantes.

²⁷ Véase lo resuelto en el SUP-JE-46/2023 y acumulado.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Desde esta perspectiva de estudio, adquiere singular importancia la atribución discrecional con la que cuenta el Consejo General para dictar los **acuerdos necesarios para hacer efectivas sus propias atribuciones**, sin encontrar limitación alguna para que estos acuerdos puedan dirigirse, incluso, a alguno de sus integrantes, incluyendo la Presidencia del propio Instituto.

Lo anterior, porque en términos del diseño institucional previsto por el Legislador para el buen funcionamiento del INE, se contempló la posibilidad de que el propio órgano de dirección pueda actuar e intervenir ante circunstancias extraordinarias que puedan poner en riesgo sus funciones, incluso si estas circunstancias provienen de conductas atribuibles a uno de sus integrantes.

Es en este contexto en el que consideramos que debió situarse la discusión y deliberación de la problemática que fue sometida a la consideración de esta Sala Superior, en donde se tienen un conjunto de impugnaciones que buscan controvertir un acuerdo dictado por el máximo órgano de dirección del INE, con el que se buscó solucionar un problema u obstáculo en su correcto funcionamiento y la adecuada integración de sus órganos.

Evidentemente, al abordar el estudio del problema jurídico, se encontraba también inmerso determinar si la decisión que adoptó el Consejo General, como entidad jurídica propia, se traducía o no en una vulneración a las atribuciones que, a su vez, la propia Ley le encomienda a uno de sus integrantes, que en este caso es la propia Presidencia del Instituto.

Sin embargo, consideramos que ello tampoco acontecía, porque con independencia de que la atribución de proponer a las personas y perfiles que habrán de cubrir la titularidad de las áreas que se han mantenido vacantes por más de seis meses sea una facultad de ejercicio discrecional a cargo de la Presidencia del INE, lo cierto es que la atribución constitucional y legal de nombrarlas y designarlas le corresponde al propio Consejo



General del INE –con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes–

.²⁸

Es decir, el mecanismo de designación no es exclusivo ni se agota únicamente con la propuesta de la Presidenta, sino con la aprobación del Consejo General.

Al respecto, consideramos que tampoco son aplicables los precedentes que se citan en la sentencia respecto a la validación de la facultad discrecional de la presidencia de una autoridad administrativa electoral para nombrar a las titularidades de área para justificar el caso concreto.

Por ejemplo, en el SUP-JDC-9920/2020 únicamente se validó la atribución discrecional del Consejero Presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas de proponer a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, dado que no afectaba los principios de igualdad y no discriminación para ocupar un cargo y porque no existe obligación de crear una convocatoria pública para tal efecto.

Además, en el SUP-JDC-317/2023 se revocaron los Lineamientos para la ratificación, designación, encargadurías de despacho y remoción de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, direcciones ejecutivas y unidades técnicas del Instituto Electoral de Coahuila, por considerar que vulneraban el ejercicio del cargo del presidente del Instituto. Ello se sostuvo

²⁸ CPEUM. Artículo 41, Base V, Apartado A. [...] El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

LEGIPE. Artículo 36.8. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Artículo 44. 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: c) Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente; e) Designar a los directores ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto, a propuesta que presente el Consejero Presidente. En el caso de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas previstas en esta Ley, el nombramiento de sus titulares deberá realizarse por mayoría de cuando menos ocho votos.

Artículo 52.1. Al frente de cada una de las direcciones de la Junta General habrá un Director Ejecutivo o Director de Unidad Técnica, según el caso, quien será nombrado por el Consejo General. 2. El Consejo General hará los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del párrafo 1 del artículo 44 de esta Ley.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

en que los Lineamientos preveían que el acceso a esos cargos sería a través de una convocatoria pública, de la cual se obtendrían ternas, y que de esas ternas el presidente seleccionaría a la persona que propondría para cada cargo.

Es decir, en este caso sí se estaba limitando la facultad discrecional del Presidente del Instituto local para proponer a la persona que ocuparía cada cargo, pues ésta forzosamente debía provenir del concurso público y las ternas.

Contrario a esos precedentes, los criterios que se aprobaron en el acuerdo impugnado de ninguna manera limitan la facultad de la Presidencia para proponer a cualquier persona que estime apropiada y, además, dicha facultad tampoco está exenta de ser objeto de regulación por parte del órgano máximo de dirección para evitar que con ello se pueda poner en riesgo las atribuciones propias del Consejo General.

Es sobre este punto, donde se aborda un tema de suma importancia para un caso como el que aquí se analiza, y que consiste en determinar el contenido, alcance y efectos que un Tribunal constitucional, como es esta Sala Superior, habrá de darle a las atribuciones discrecionales que están en manos de las autoridades administrativas.

Y no solo considerando la atribución discrecional que tiene la Presidencia del Instituto para presentar las propuestas de quienes habrán de ocupar la titularidad de los órganos administrativos, ejecutivos y técnicos del INE, sino también considerando la facultad, también discrecional, con la que cuenta el Consejo General, como máximo órgano de dirección, para designar a quienes formalmente ocuparán la titularidad y para emitir los acuerdos que estime “necesarios” para hacer efectivas estas atribuciones.

Desde esta perspectiva, debe entenderse que la discrecionalidad en el ejercicio de ambas atribuciones responde a situaciones específicas en las que, por un lado, los partidos accionantes afirman que el máximo órgano de dirección del INE, actuando en colegiado, no puede emitir un acuerdo que verse sobre las atribuciones que legalmente corresponden a la Presidencia del Instituto; y, por otro lado, las razones que dan sustento al acuerdo



controvertido, en el que esencialmente el máximo órgano de dirección del Instituto creó un mecanismo extraordinario para evitar que la discrecionalidad en el ejercicio de la atribución de la Presidencia pueda comprometer o afectar sus propias facultades.

Si bien no es un escenario idóneo o esperado en la vida interna de un órgano como el INE, correspondía a esta Sala Superior determinar cuáles son los límites y alcances de estas dos atribuciones, cuando parecen entrar en un conflicto directo.

Desde nuestra perspectiva, la colisión entre ambas atribuciones era inexistente, en tanto que el Consejo General no acotó ni restringió las facultades que la propia Ley le reconoce a la Presidencia de este mismo órgano.

Sobre este punto, debe destacarse que la decisión adoptada por la mayoría de esta Sala Superior se sustenta en una concepción estricta del principio de supremacía de la ley que es inconsistente con el criterio de deferencia que ha mantenido este propio órgano jurisdiccional sobre la facultad que el Instituto tiene para administrarse internamente respecto su integración y funcionamiento.²⁹

Desde luego, advertimos que los artículos 41, Base V, Apartado A de la Constitución general, y 36, párrafo 8, 44, párrafo 1, incisos c) y e) y 45, párrafo 1, inciso e) de la LEGIPE prevén que la Presidencia del Instituto tiene la atribución de proponer al Consejo General, las personas que podrían ocupar los cargos en cuestión.

Sin embargo, es claro que el Consejo General puede establecer condiciones y reglas para hacer efectivo el cumplimiento de esa facultad, sobre todo, porque de ello también depende el ejercicio de su atribución – como órgano colegiado de máxima decisión– de hacer los nombramientos respectivos.

²⁹ En los SUP-RAP-616/2017, SUP-RAP-387/2018, SUP-RAP-396/2021, SUP-RAP-288/2022, así como SUP-RAP- RAP-213/2023.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

La facultad reglamentaria del Instituto existe para, precisamente, hacer efectivo el cumplimiento de las normas jurídicas que le otorgan facultades,³⁰ desde luego, atendiendo a los parámetros legales correspondientes, por lo que, desde nuestra perspectiva, es incorrecto sostener que las reglas constitucionales y legales referidas no puedan ser desarrolladas a nivel reglamentario.³¹

Así, a nuestro juicio, el acuerdo controvertido, más que un instrumento jurídico que restringiera la actuación de la Presidencia del Instituto para ejercer libremente sus atribuciones de proponer a las personas que habrían de ocupar la titularidad de un área ejecutiva o técnica, establecía un mecanismo que justificadamente dotaba de claridad y desarrollo operativo a dicha facultad, a efecto de impedir que su no ejercicio pudiera obstaculizar indefinidamente las labores del propio órgano de dirección para integrar a las titularidades de sus áreas. E incluso, para evitar que se pudiera aprovechar indebidamente de figuras reglamentarias provisionales, como son las encargadurías de despacho, para suplir estas vacancias sin tener que someter su designación al procedimiento de votación legalmente previsto para cubrirlas.

Esta solución jurídica que propusimos, no solo parte de reconocer la supremacía del Consejo General como máximo órgano de dirección constitucionalmente reconocido, sino que difiere del análisis en el que los recurrentes pretenden enmarcar la discusión de la controversia. Esto es, como si el acuerdo recurrido se tratase de una decisión unilateral e individual de seis consejerías electorales actuando en contravención de los intereses de la Presidencia del Consejo General. Cuando, en realidad, la

³⁰ Véase la Jurisprudencia 30/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES, así como la controversia constitucional 117/2014 del mismo Tribunal Pleno.

³¹ Por ejemplo, puede considerarse que entre mayor es el impacto en los derechos fundamentales de la colectividad, las normas deben entenderse más precisas y estrictas en cuanto al contenido esencial que debe ser previsto por la legislatura. Si las normas no tienen ese efecto, entonces, puede reglamentarse su operatividad, tal y como consideramos que es el caso. Para abundar más sobre estas consideraciones véase: Maurer, Hartmut, Derecho administrativo alemán, trad. por Ma. José Bobes Sánchez y otras personas, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 114-119.



decisión adoptada por mayoría de las y los integrantes emana del órgano colegiado actuando con su propia entidad o calidad jurídica.

En efecto, el acuerdo recurrido no se puede entender como la imposición de un grupo de consejerías electorales hacia su par que ejerce la Presidencia del Instituto, sino que debe leerse como una decisión que adoptó el Consejo General para proveer a la adecuada integración y funcionamiento del Instituto y sus áreas.

Entenderlo de modo distinto, es tan absurdo como considerar, por ejemplo, que las sentencias que adopta por mayoría esta Sala Superior no son decisiones judiciales emanadas del máximo tribunal constitucional electoral del país, sino una postura aislada de unos cuantos de sus integrantes a la que las magistraturas disidentes no están llamadas a respetar. Lo que evidentemente no ocurre así.

Esta misma perspectiva fue la que consideramos que debió permear en el abordaje de estudio del presente asunto, entendiendo que el acuerdo controvertido no es un acto aislado de un grupo de consejerías “disidentes”, como falsamente planteaban los accionantes, sino una genuina determinación que emanó del máximo órgano de dirección del Instituto, en el que, si bien hubo posturas divergentes, ello no deslegitima su carácter de acto de decisión del Consejo General como unidad jurídica.

Precisamente, esta visión es la que adoptó esta misma Sala Superior al declarar improcedentes las demandas que en su momento interpusieron dos Consejerías del propio Instituto con las que buscaban controvertir el acuerdo INE/CG563/2023, por el que se llevaron ajustes al calendario electoral respecto al periodo de precampañas y ajustes en los plazos de fiscalización para dicha etapa.

En aquel precedente –SUP-JE-1470/2023 y acumulados–, este Tribunal consideró que las Consejerías Electorales en su calidad de integrantes del Consejo General del INE no pueden controvertir una decisión que adoptó dicho colegiado, precisamente porque su participación en la deliberación agota su derecho a disentir de la decisión que emanó del máximo órgano de dirección. Por lo que resultaban insuficiente sus alegaciones para

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

cuestionar una decisión mayoritaria, sobre la base de que ello les obstaculiza el ejercicio de su cargo.

En el caso que ahora se analizó, estamos frente a una decisión que emanó del máximo órgano de dirección en el que, de manera genérica, se alega que su decisión obstaculiza las atribuciones y facultades de uno de sus integrantes, cuando lo cierto es que la determinación que adoptó el Consejo General (entendiéndolo como entidad jurídica diferenciada de sus integrantes) buscó operativizar el modelo mismo para el nombramiento de las titularidades de diversos órganos del propio Instituto, sin que se desprenda de qué manera el establecimiento del plazo previsto en el acuerdo le impida a la Consejera Presidenta ejercer sus propias atribuciones de manera libre y autónoma.

Sobre esta idea, consideramos que el ejercicio de la facultad discrecional no debe perder de vista el fin para el cual fue conferida ni soslayar los hechos relevantes del caso concreto. En este caso específico, la debida integración de las áreas del INE para hacer frente a los procesos electorales federal y concurrentes 2023-2024, el periodo electoral más grande y complejo de la historia de México, es un aspecto que desde nuestra perspectiva se tergiversa en la sentencia, ya que en vez de propugnar por validar un mecanismo que garantice la debida designación de las titulares de áreas que a la fecha se encuentran vacantes, optó por mantener el estado atípico de su funcionamiento mediante encargadurías de despacho cuyo nombramiento se debe exclusivamente a una de las once integrantes del Consejo General.

Por tanto, si bien el artículo 45, numeral 1 de la LGIPE, únicamente señala que corresponden al Presidente del Consejo General la atribución de proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo, de los Directores Ejecutivos y demás titulares de unidades técnicas del Instituto, sin precisar expresamente una temporalidad para ejercer dicha atribución, el contenido de esta disposición debe interpretarse sistemáticamente con la normatividad en la materia y en el contexto de la debida integración del órgano. Es decir, de tal manera que se entienda que debe realizarse en una temporalidad que resulte razonable para alcanzar el fin para el que fue ideada, que en este caso es la debida integración y



correcto funcionamiento del INE, circunstancia que en modo alguno acota dicha facultad.

Adicionalmente, también consideramos que la sentencia finalmente aprobada parte de una premisa equivocada cuando señala que el acuerdo controvertido limita a treinta días el ejercicio de la atribución de la Presidencia a proponer perfiles para ocupar los cargos vacantes. En los hechos, está acreditado que esa atribución se ha dejado de ejercer por parte de la Presidencia del INE por voluntad propia desde hace más de seis meses, considerando que en junio del año pasado fue la última vez que se aprobó la designación de titulares de áreas por parte del Consejo General. Sin mencionar que, en el caso de la Secretaría Ejecutiva, su vacancia ha permanecido vigente desde el inicio del cargo de la actual Presidencia del INE, hace más de diez meses y con solo un intento de nombramiento que fue sometido a deliberación de las y los integrantes de dicho colegiado.

Por estas razones fue que manifestamos que el acuerdo debe ser leído en clave de una decisión que dictó el Consejo General del Instituto, en pleno ejercicio de su facultad reglamentaria, hacia una de sus integrantes, con el objetivo de proveer lo necesario para que ejerza oportuna y prudentemente su facultad discrecional, la cual resulta, a su vez, indispensable para que se le permita al máximo órgano de decisión ejercer la atribución propia que tiene encomendada para garantizar la correcta integración y adecuado funcionamiento del propio Instituto.

Entenderlo de un modo diverso, implicaría suponer que el ejercicio de la atribución encomendada a una consejería integrante del Consejo General concede una especie de derecho a obstaculizar los trabajos y atribuciones propias del órgano en su conjunto. Como por ejemplo, que la Presidencia tiene derecho a NO mandar el anteproyecto de presupuesto del Instituto, derecho a NO remitirlo al titular del Poder Ejecutivo para su discusión en la Cámara de Diputaciones o derecho a NO ordenar la publicación de los acuerdos y resoluciones del Consejo General en el Diario Oficial de la Federación. Esto, sobre la burda conjetura de que en la Ley no existe atribución alguna para obligar a la Presidencia a ejercer estas facultades.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

Esto es así, porque las atribuciones discrecionales que pudiéramos encontrar dentro de un texto legal no son, en aislado, un derecho irrestricto y personalísimo conferido a la Presidencia del INE, sino que, a su vez, constituyen una obligación que tiene hacia el colegiado, como mecanismo para garantizar la oportuna integración y adecuado funcionamiento del Instituto.

Entenderlo de un modo diverso, implicaría suponer que el ejercicio de las atribuciones discrecionales encomendadas a la Presidencia del Consejo General del INE le concede una especie de autorización para obstaculizar los trabajos y atribuciones propias del órgano en su conjunto.

Evidentemente, esta no fue la forma en que se diseñó el modelo de operación de estas atribuciones, como estamos convencidos de que tampoco se pensó en que la atribución discrecional de la Presidencia conceda el derecho a no presentar propuestas de nombramientos de manera indefinida.

A partir de lo hasta aquí expuesto, desde nuestra perspectiva, el acuerdo tiene justificación en el ejercicio de una atribución que legalmente tiene reconocida el Consejo General del INE, sin que de su contenido pueda advertirse que con ello se esté obstaculizando el derecho que tiene la Presidencia para ejercer su propia atribución de presentar las propuestas para cubrir las vacantes vigentes dentro de la estructura central del propio Instituto.

El establecimiento de un plazo para presentar las propuestas de ninguna manera limita la facultad de la Presidencia para proponer a cualquier persona que estime apropiada, sino que se limita a garantizar que esa propuesta exista en un tiempo razonable para que el Consejo General, como órgano máximo y colegiado, pueda ejercer su atribución legal de aprobar o rechazar la propuesta. Con ello, se garantiza la debida integración de las áreas del Instituto a través del mecanismo legalmente previsto para ello y con los contrapesos y controles diseñados por la propia legislatura para garantizar el acceso de los perfiles más idóneos. Es decir, mediante la aprobación del Consejo General y con el voto favorable de al menos 8 de sus integrantes.



Así, las previsiones contenidas en el acuerdo recurrido encuentran una adecuada justificación para su implementación.

Por ejemplo, tratándose del plazo de treinta días para que la Presidenta del Consejo General presente las propuestas y perfiles que considere puedan cubrir los cargos que se encuentran vacantes dentro de la estructura central del INE, su justificación descansa ante la imperiosa necesidad de que, cuanto antes, puedan entrar en funciones las personas que estarán a cargo de vigilar y conducir el amplísimo conjunto de tareas que requiere el correcto desarrollo del proceso electoral federal y concurrentes 2023-2024, lo que debe garantizarse mediante el ejercicio deliberativo y de decisión que deban llevar a cabo las y los integrantes del Consejo General a la hora de construir el consenso que les permita obtener la mayoría calificada que su designación requiere.

Sin que la atribución de designar encargadurías de despacho previstas para suplir transitoriamente la vacancia en estos cargos ejecutivos y técnicos pueda llevar a eludir la obligación que tiene la Presidencia de ejercer oportuna y diligentemente sus atribuciones, por más discrecionales que estas sean. Ya que, con ello, se corre el riesgo de transformar este tipo de encargos en una especie de excepcionalidad “permanente”.

Finalmente, consideramos que el acuerdo impugnado tampoco incumple con alguna disposición legal o reglamentaria al disponer que las personas que se designen como personas encargadas de despacho deban cumplir con una temporalidad y con ciertos perfiles técnicos. Por ejemplo, el de durar en el cargo un plazo no mayor a un año, formar parte de la estructura de la encargaduría respectiva, ocupar un cargo inmediato inferior al del titular del área y ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional o la persona de mayor antigüedad.

Sin que estos requisitos puedan considerarse como desproporcionados o injustificados, por el contrario, reflejan un grado de especialización, conocimiento y dominio para desempeñar las funciones encomendadas y garantizan la debida integración de las áreas del Instituto Nacional Electoral. Máxime si se considera que estas previsiones no son novedosas en la estructura del Instituto, sino también están establecidas en el proceso de

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

designación de titulares de áreas en los Organismos Públicos Locales Electorales³² y del Servicio Profesional Electoral Nacional,³³ pues prevén que las encargadurías de despacho respectivas sean ocupadas por personas de las mismas áreas y por temporalidades específicas

Además, ante una vacante en la titularidad de un área, es propio de la lógica del derecho administrativo que la persona que ejerza las atribuciones de titular como encargada de despacho pertenezca a la propia área a la cual se le otorgaron las atribuciones.

Por lo tanto, establecer que las encargadurías de despacho de las direcciones y unidades del INE debían provenir del área de la cual se encargarían no implica, ni siquiera, la creación de un requisito o regla

³² Reglamento de Elecciones. Sección Tercera. Procedimiento de designación del Secretario Ejecutivo y de los Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección y Unidades Técnicas de los OPL. Artículo 24.5 En caso que no se aprobara la propuesta de designación de un servidor público, el Consejero Presidente deberá presentar una nueva propuesta dentro de los treinta días siguientes. De persistir tal situación, el Presidente podrá nombrar un encargado de despacho, el cual durará en el cargo hasta un plazo no mayor a un año, lapso en el cual podrá ser designado conforme al procedimiento establecido en el presente artículo. El encargado de despacho no podrá ser la persona rechazada

³³ Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa. Libro Tercero. Del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto. Artículo 190. La designación de una o un encargado de despacho es el movimiento mediante el cual una persona de la Rama Administrativa o del Servicio puede desempeñar temporalmente un cargo o puesto del Servicio de igual o mayor nivel tabular. a designación temporal de una o un encargado de despacho procederá únicamente cuando exista una justificación institucional que la haga indispensable [...] por un periodo que no exceda de seis meses, con posibilidad de renovarse hasta en dos ocasiones, previa justificación que motive la continuidad; y Artículo 191. La designación de una o un encargado de despacho estará reservada para el personal del Instituto que preferentemente ocupe cargos o puestos inmediatos inferiores a la plaza respectiva. Libro Quinto. Del personal de los OPLE. Artículo 392. La designación de una o un encargado de despacho es el movimiento mediante el cual una persona de la Rama Administrativa o del Servicio del OPLE puede desempeñar temporalmente un cargo o puesto del Servicio de igual o mayor nivel tabular [...] La persona titular la secretaría ejecutiva del OPLE podrá designar a una o un encargado de despacho en cargos o puestos del Servicio adscritos a sus órganos ejecutivos o técnicos por un periodo que no exceda los seis meses. La designación podrá renovarse por hasta dos períodos iguales, previa justificación que motive la continuidad y aprobación por parte de la junta general ejecutiva del OPLE[...]; y Artículo 393. La designación de una persona encargada de despacho se hará preferentemente con el personal del OPLE que ocupe cargos o puestos inmediatos inferiores a la plaza respectiva



adicional; sino que es un elemento que facilita el adecuado funcionamiento de esas unidades administrativas.

Así, no resulta contrario a derecho que esa misma determinación se la pueda dar el propio Instituto para normar sus procesos de designación de encargos y nombramientos provisionales, en legítimo ejercicio de su propia facultad reglamentaria. Más aún, cuando se advierte que estas figuras provisorias no tienen sustento en disposición legal alguna, sino que su creación, operación y funcionamiento derivan directamente de un mandato reglamentario ideado por el propio Instituto.

Es decir, dado que la facultad de la Presidencia de designar personas encargadas de despacho deriva de una disposición emitida por el propio Consejo General en el ejercicio de sus facultades reglamentarias,³⁴ entonces, con mayor razón, resulta válido que el Consejo General pueda fijar sus propias reglas para definir el mecanismo de control para el nombramiento de dicho personal.

Asimismo, tales requisitos encuentran consonancia con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A de la Constitución federal, en cuanto se prevé el profesionalismo como característica del desempeño del INE, así como que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el desempeño de sus atribuciones; aunado que en el apartado D de esa misma disposición, se establece la previsión del Servicio Profesional Electoral Nacional respecto de las y los servidores públicos del INE y de los organismos públicos locales electorales.

Por su parte, también es razonable el criterio relativo a que las personas que fueron propuesta por la Presidencia para la titularidad de alguna de las

³⁴ Reglamento Interior del INE. Artículo 16. 1. La Presidencia del Consejo es un órgano central de dirección del Instituto de carácter unipersonal. 2. Para el ejercicio de las atribuciones que la Ley Electoral confiere a quien Presida el Consejo, le corresponde: a) Proponer al Consejo el nombramiento de las y los Titulares de Unidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 62 del presente Reglamento y garantizando el cumplimiento del principio de paridad de género; c) Designar como encargado de despacho, en caso de ausencia del Secretario Ejecutivo, al Director Ejecutivo que reúna los requisitos de la Ley Electoral; d) Designar al encargado de despacho, en caso de ausencia de los Directores o Titulares de Unidad.

SUP-RAP-388/2023 Y ACUMULADOS

áreas y fueron rechazadas por el Consejo General no puedan ser designadas como encargadas de despacho. Si la facultad de nombrar corresponde al Consejo General, no es permisible que un perfil rechazado por ese máximo órgano sea designado unilateralmente por la Presidencia para ejercer el cargo materialmente y sin una temporalidad definida a través de la figura de encargada del despacho. Al permitirlo, la sentencia está validando que la Presidencia burle los mecanismos de control dispuestos legalmente para la designación de titulares de las diversas áreas del INE y usurpe una atribución legal del Consejo General.

Finalmente, en la sentencia aprobada, se modifica el acuerdo controvertido para dejar sin efectos algunas consideraciones, dejar subsistentes otras y fijar diversos parámetros de actuación de la Consejera Presidenta.

Respecto de este último punto, se establece como efecto que no se le puede imponer a la titular de la Presidencia un límite temporal para realizar la propuesta, ni tampoco para el ejercicio de las funciones; o que las personas que actualmente actúan como encargadas de despacho de las direcciones y unidades técnicas, así como aquellas que se designen por la Presidencia, podrán y es deseable que sigan en el ejercicio de las funciones hasta la conclusión del proceso electoral.

En otras palabras, la sentencia plantea no sólo la revocación de las reglas aprobadas por el Consejo General, sino que propone la implementación de un mecanismo alternativo para el nombramiento de encargadurías de despacho que no fue materia de impugnación por la parte recurrente.

Incluso, la habilitación judicial que se hace en la sentencia para que la vacancia en la Secretaría Ejecutiva se pueda cubrir con personas que actualmente ostentan la calidad de encargadas del despacho de sus propias direcciones o unidades, contraviene el artículo 16, apartado 2, inciso c) del Reglamento Interno del propio Instituto, en donde se establece claramente que esta encargaduría solo puede recaer en alguna persona titular de una Dirección Ejecutiva que haya sido nombrada por la mayoría calificada.



Todo este enfoque aprobado por la mayoría contradice la normatividad interna del INE, planteando preocupaciones sobre la autonomía de la Institución y generando inquietudes sobre la aplicación de un mecanismo contra mayoritario que otorga atribuciones no conferidas expresamente a la Presidencia. Además, contradice, de manera evidente, la línea jurisprudencial que ha seguido esta Sala Superior en el sentido de dar deferencia al INE para determinar aspectos relativos a su integración y funcionamiento interno, siempre que se respeten los lineamientos previstos en la legislación.³⁵

Por las razones expuestas es que no acompañamos la decisión mayoritaria que llevó a nuestros pares a ordenar la **modificación** del acuerdo controvertido, situación que motivó la emisión del presente **voto particular parcial conjunto**.

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 impugnación en materia electoral.

³⁵ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-616/2017, SUP-RAP-387/2018, SUP-RAP-396/2021, SUP-RAP-288/2022, así como en el SUP-RAP-RAP-213/2023 se validó la integración de las comisiones del Consejo General del INE y la rotación de sus presidencias.