

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-172/2023 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZANA¹

Ciudad de México, xxx de mayo de dos mil veintitrés.

Sentencia que **desecha** las demandas presentadas por **Alejandra Sánchez Calao, Valeria Solórzano Orozco y otras personas**, para controvertir el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **INE/CG136/2023**, al tratarse de una norma general y abstracta que carece de un acto de aplicación concreto.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. ACUMULACIÓN.....	3
III. COMPETENCIA.....	4
IV. IMPROCEDENCIA.....	4
1. Decisión.....	4
2. Marco jurídico.....	4
V. RESUELVE.....	9

GLOSARIO

Acto impugnado o Acuerdo:	Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el plan de trabajo y cronograma para la realización de las actividades necesarias para el cumplimiento de la reforma electoral 2023 (INE/CG136/2023).
Parte actora:	Alejandra Sánchez Calao, Valeria Solórzano Orozco, Isabella Fernández Miller, Diego Landa Olmos, Luis René Godoy Cerda, María José Martínez Villalobos, Esteban Gascón de Alba, Marian Sánchez Hernández y Karen Sofía Bugarin Arteaga.
Autoridad responsable o CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Víctor Manuel Zorrilla Ruiz y Gabriel Domínguez Barrios.

SUP-JDC-172/2023 Y ACUMULADOS

Decreto de reforma o Decreto:	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; en particular, diversos artículos de la primera.
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Juicio ciudadano o de la ciudadanía:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES.

De los escritos de demanda y de las constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente:

- 1. Decreto de reforma.** El dos de marzo de dos mil veintitrés² se publicó en el DOF el Decreto de reforma, que, entre otras cuestiones, modifica la estructura y funciones del INE.
- 2. Acuerdo INE/CG135/2023.** El tres de marzo el CG del INE emitió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del Instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023.*
- 3. Acuerdo INE/CG136/2023 (acto impugnado).** El dieciséis de marzo la autoridad responsable emitió el Acuerdo.

² En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veintitrés salvo mención en contrario.

4. Demandas. El veintiocho de abril y dos de mayo, las actoras presentaron demandas contra el acuerdo anterior.

5. Turnos. Recibidas las demandas en la Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes y los turnó a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para que proponga lo que proceda conforme a Derecho.

II. ACUMULACIÓN.

Las demandas presentadas por la parte actora dieron lugar, respectivamente, a los siguientes juicios de la ciudadanía:

CLAVE DE EXPEDIENTE	PERSONAS ACTORAS
SUP-JDC-172/2023	Alejandra Sánchez Calao y Valeria Solórzano Orozco.
SUP-JDC-177/2023	Isabella Fernández Miller.
SUP-JDC-178/2023	Diego Landa Olmos y Luis René Godoy Cerda.
SUP-JDC-179/2023	María José Martínez Villalobos.
SUP-JDC-180/2023	Esteban Gascón de Alba.
SUP-JDC-181/2023	Marian Sánchez Hernández y Karen Sofía Bugarin Arteaga.

Procede acumular los juicios indicados, ya que fueron promovidos por personas ciudadanas contra el mismo acto y están relacionadas con la misma temática.

En este sentido, al considerarse que los juicios están vinculados –por lo que fueron turnados a la misma ponencia– es que se considera que, en atención al principio de economía procesal, procede la acumulación de los asuntos.

Por tanto, los expedientes **SUP-JDC-177/2023 al SUP-JDC-181/2023**, se acumulan al diverso **SUP-JDC-172/2023**, por ser éste el que se recibió primero, y únicamente por economía procesal.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución, a los expedientes acumulados.

III. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, porque se decide sobre la demanda promovida por personas ciudadanas que aducen que el acto impugnado vulnera sus derechos político-electorales.

Temática que, por ser de carácter general y no estar relacionada con proceso electivo de un cargo en específico, actualiza el supuesto de competencia originaria para esta Sala Superior; por no ser de competencia específica para alguna de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral³.

IV. IMPROCEDENCIA

1. Decisión.

Esta Sala Superior considera que, con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, los medios de impugnación deben desecharse, porque el acto impugnado deriva del Decreto.

Por tanto, dicho acuerdo tiene las características de una norma jurídica abstracta, impersonal y obligatoria, como se explica a continuación.

2. Marco jurídico.

La normativa prevé desechar la demanda cuando el recurso o juicio de que se trate sea notoriamente improcedente⁴; este supuesto se da respecto de

³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracciones V y X, de la Constitución, 166, fracción III, inciso c), 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica.

Se precisa que, el presente asunto se resuelve con fundamento en las normas electorales vigentes antes del dos de marzo, en que ocurrió la publicación del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”*, en términos del Acuerdo General 1/2023 de esta Sala Superior, en donde se sostuvo que, en virtud de la suspensión concedida del Decreto indicado, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023, los medios de impugnación presentados con posterioridad al veintisiete de marzo se resolverían conforme a las normas vigentes antes de la citada reforma.

⁴ En términos del artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios.

aquellos medios de impugnación en los que se pretenda impugnar la falta de conformidad de las leyes federales o locales con la Constitución.⁵

Este impedimento procesal para el conocimiento de un asunto se explica porque en el sistema jurídico mexicano, el control de constitucionalidad de leyes electorales se puede ejercer de forma abstracta y de forma concreta.

El **control abstracto** está conferido exclusivamente a la SCJN, pues es la única que puede decretar la invalidez de un precepto, con efectos generales, cuando sea contrario a la Constitución. Esta modalidad de control de constitucionalidad se puede ejercer a través de las acciones de inconstitucionalidad.⁶

Ahora bien, el otro modelo, conferido a las Salas del Tribunal Electoral, es el conocido como de **control concreto**, el cual sólo puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral.⁷

Entonces, la competencia expresa conferida al Tribunal Electoral para ejercer control constitucional de normas queda acotada cuando se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución.⁸

En este orden de ideas, el análisis de constitucionalidad de una norma sólo puede realizarse cuando ésta se haya aplicado a un caso en particular, es decir, cuando la controversia se centre en un acto de aplicación que

⁵ De conformidad con el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios

⁶ Mecanismo de **control abstracto** que permite plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales de conformidad con lo establecido en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal y la jurisprudencia P./J. 129/99, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.**

⁷ Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, de rubro **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.**

⁸ Así, el control abstracto está reservado en una competencia exclusiva para la SCJN, mientras que el control concreto corresponde a las Salas de este Tribunal Electoral, en el ámbito de su competencia; conforme lo previsto en los artículos 99, párrafo sexto, y 105, fracción II, de la Constitución". Así como la jurisprudencia 35/2013 referida en la nota anterior.

SUP-JDC-172/2023 Y ACUMULADOS

concrete una disposición jurídica al acto o resolución dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la materia, que afecte la esfera jurídica del promovente o que se ejercite por un partido político, en defensa del interés tuitivo de la colectividad.⁹

De ahí que, un medio de impugnación electoral será improcedente cuando en él se impugnen normas jurídicas sin un acto de aplicación concreto.

3. Caso concreto.

Como se expuso en los antecedentes, el acto impugnado deriva directamente de la implementación del Decreto de reforma, entre otras leyes, a la LGIPE.

Esto, porque del contenido del Acuerdo se advierte que tiene como finalidad dar cumplimiento a lo establecido en los artículos transitorios del Decreto, publicado en el DOF el 2 de marzo, en el cual se prevén, en una gran parte de su texto legal, diversas modificaciones relacionadas de manera directa con el diseño y naturaleza de la estructura organizacional y ocupacional del INE, así como de su marco normativo interno.

En este contexto, comparte las características de abstracción, generalidad e impersonalidad del citado Decreto de reforma, ya que, al igual que éste, no está dirigido a normar a sujetos en concreto sino a definir las formas de trabajo y plazos para operativizar la reestructuración del INE.

Al respecto, las personas actoras pretenden que esta Sala Superior lleve a cabo un análisis de constitucionalidad que derive en la inaplicación de las disposiciones del acuerdo impugnado, por ser contrarias al orden constitucional.

⁹ Como se señaló en el SUP-JE-112/2019, SUP-JDC-1826/2019 y SUP-JE-40/2022. Esto es armónico con la finalidad del sistema de medios de impugnación de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de participación ciudadana se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y que se dé definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales, de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, de la Ley de Medios.

En general, formulan diversos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del mencionado acuerdo, fundamentalmente, porque consideran que se viola su derecho a votar, al reducir la estructura funcional del INE, así como el derecho a la igualdad en perjuicio de las personas en situación de desventaja.

Añaden, que con la referida reforma se viola también el derecho a la protección de sus datos personales que resguarda el padrón electoral, así como los principios de máxima transparencia, certeza y seguridad jurídica en los procesos electorales y el debido proceso legislativo, todos previstos en la Constitución.

Incluso, una de las personas actoras considera que la autoridad responsable incumplió con la suspensión provisional del Decreto de reforma concedida por la SCJN.¹⁰

A juicio de esta Sala Superior, el acuerdo impugnado constituye una norma de carácter general en la cual se establece una modificación a la estructura organizacional y funcional del INE.

De modo que, para que esa norma jurídica impacte los derechos de la parte actora de manera directa, es necesaria la existencia de actos concretos que incidan en la esfera de las personas accionantes con una afectación directa e inmediata, en los temas de su impugnación y respecto de los derechos que se aducen vulnerados.

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

¹⁰ En la controversia constitucional 261/2023.

SUP-JDC-172/2023 Y ACUMULADOS

Cabe señalar que, con respecto de las impugnaciones relativas a la afectación de las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional, esta Sala Superior sostuvo que debe tenerse presente lo previsto en el artículo décimo segundo transitorio del decreto.¹¹

Conforme a dicha norma transitoria, será hasta el primero de junio de este año cuando se defina a las personas que serán seleccionadas para continuar en los cargos, por lo que sería hasta ese momento en que se podría generar una vulneración individualizada a las personas que pertenecen a dicho Servicio.

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

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que el nueve de marzo, el INE promovió controversia constitucional ante la SCJN y solicitó la invalidez del Decreto en cuestión.

Asimismo, el veinticuatro de marzo siguiente, el ministro Javier Laynez Potisek admitió a trámite tal controversia 261/2023, y determinó otorgar la suspensión sobre la totalidad del Decreto impugnado, porque de aplicarse sólo a una parte del sistema normativo, se generaría un caos operativo.

Además, estimó que no existía “prohibición para suspender los efectos del resto de disposiciones del decreto, pues esto llevaría a paralizar sólo parcialmente un sistema normativo que debe funcionar como un todo y desembocaría en incertidumbre jurídica”.

¹¹ El cual es al tenor siguiente: **Décimo Segundo.** Entre enero y mayo de 2023, el Consejo General tomará opinión de los órganos desconcentrados con relación al perfil y competencias idóneas de los vocales operativos, con el fin de que, a más tardar el 1o. de junio siguiente, se tenga concluido el diseño del proceso de evaluación de los actuales vocales de las Juntas Distritales para determinar de entre ellos, quiénes ocuparán el cargo de vocal operativo en las oficinas auxiliares que se instalarán con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto.

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

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

En este sentido, se concedió la suspensión “para el efecto de que no se apliquen los artículos del decreto combatido hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia constitucional”.

También determinó que, para salvaguardar el sistema democrático nacional se imponía el otorgamiento de la medida cautelar “frente a la totalidad del decreto impugnado”.

De igual manera precisó que, para la operación, funcionamiento, integración y actividad presupuestaria del INE, se deberán observar **las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, pues, de otra manera, no podría operar con regularidad y cumplir la finalidad y funciones constitucionales que le corresponden.**¹²

Por las anteriores consideraciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque se está impugnando la no conformidad a la Constitución de una norma general.

Similar criterio se sostuvo al analizar los precedentes **SUP-AG-230/2023 y SUP-JE-1127/2023 y acumulados.**

Por lo expuesto y fundado se

V. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios de la ciudadanía en los términos precisados en esta sentencia.

SEGUNDO. La Sala Superior es **competente** para conocer del asunto.

¹² El incidente de suspensión mencionado se publicó en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de forma íntegra el veintisiete de marzo. Por lo que, en términos de los artículos 5 y 6 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, surtió efectos el veintiocho de marzo.

**SUP-JDC-172/2023
Y ACUMULADOS**

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

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así, por xxx de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe, así como de 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.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.