



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO Y
RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-JDC-10257/2020 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: HÉCTOR SERRANO
CORTÉS Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

Ciudad de México, a veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA de veintidós del mes y año en curso**, dictado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las ocho horas del día en que se actúa, el suscrito lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando la representación impresa de la referida determinación judicial firmada electrónicamente, **constante de noventa y un páginas con texto. DOY FE.** -----

ACTUARIO


LIC. ENRIQUE GARCÍA JIMÉNEZ



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO Y RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-JDC-10257/2020 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: HÉCTOR SERRANO
CORTÉS Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: FRANCISCO M. ZORRILLA
MATEOS

COLABORARON: SAMANTHA M.
BECERRA CENDEJAS, ITZEL LEZAMA
CAÑAS Y CELESTE CANO RAMÍREZ

Ciudad de México, veintidós de diciembre de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **modifica** los Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Índice

Aspectos generales	2
Antecedentes.....	2
Consideraciones y fundamentos jurídicos	5
1. Competencia	5
2. Justificación para resolver los medios de impugnación en sesión por videoconferencia.....	5
3. Acumulación.....	5
4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.....	6
5. Procedencia	7
6. Actos impugnados.....	9
7. Conceptos de agravio.....	16
8. Estudio de fondo.....	21
9. Decisión	82
Resuelve.....	82

Glosario

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Lineamientos	Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ASPECTOS GENERALES

Los impugnantes controvierten la facultad del Consejo General del INE para emitir los Lineamientos, así como algunas disposiciones previstas en esas normas.

Por tanto, en la presente resolución se debe determinar si la autoridad señalada como responsable cuenta con competencia y facultades para regular aspectos relacionados con la reelección inmediata de diputaciones federales y si los Lineamientos impugnados son apegados a derecho.

ANTECEDENTES

De la narración de hechos que los enjuiciantes hacen en sus escritos de impugnación, así como de las constancias de los expedientes en que se actúa, se advierte lo siguiente:

1. Reforma constitucional que implementó la elección consecutiva.

El diez de febrero de dos mil catorce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Constitución General en materia político-electoral. Entre otros aspectos, se estableció la figura de



elección consecutiva de legisladores federales y locales, así como de integrantes de ayuntamientos¹.

2. Iniciativa de la Cámara de diputados. El dieciocho de marzo de dos mil veinte, la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reformas y adiciones en materia de elección consecutiva de legisladores federales.

En la misma fecha, la mencionada iniciativa fue turnada a la Cámara de Senadores en calidad de Cámara revisora, siendo publicada en la Gaceta Parlamentaria de dicho órgano el diecinueve de marzo siguiente ordenándose su turno a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, etapa en la que se encuentra actualmente.

3. Acto impugnado. El siete de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE dictó el acuerdo INE/CG635/2020, por el que emitió los Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021.

4. Demandas. Diversos ciudadanos y partidos políticos promovieron medios de impugnación para controvertir el acuerdo referido, así como los Lineamientos respectivos.

Al respecto, se inserta un cuadro en el que se precisan los medios de impugnación de referencia.

Parte actora o recurrente	Autoridad ante la que se presentó la demanda	Fecha de presentación	Medio de impugnación que se formó
Héctor Serrano Cortés	Oficialía de Partes de la Sala Superior	14 de diciembre	SUP-JDC-10257/2020
MORENA	Oficialía de Partes del INE	11 de diciembre	SUP-RAP-135/2020
Partido Acción Nacional	Oficialía de Partes del INE	14 de diciembre	SUP-RAP-138/2020
Lilia Villafuerte Zavala		14 de diciembre	SUP-JDC-10348/2020

¹ El artículo 59 constitucional se reformó en los términos siguientes:

“Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

Parte actora o recurrente	Autoridad ante la que se presentó la demanda	Fecha de presentación	Medio de impugnación que se formó
Adriana Dávila Fernández			SUP-JDC-10393/2020
Absalón García Ochoa			SUP-JDC-10394/2020
Ana Paola López Birlain			SUP-JDC-10395/2020
Adolfo Torres Ramírez			SUP-JDC-10396/2020
Carlos Humberto Castaños Valenzuela			SUP-JDC-10397/2020
Éctor Jaime Ramírez Barba			SUP-JDC-10398/2020
Evaristo Lenin Pérez Rivera			SUP-JDC-10399/2020
Felipe Fernando Macías Olvera			SUP-JDC-10400/2020
Francisco Javier Luévano Núñez			SUP-JDC-10401/2020
Fernando Torres Graciano			SUP-JDC-10402/2020
Gloria Romero León			SUP-JDC-10403/2020
Hernán Salinas Wolberg			SUP-JDC-10404/2020
Iván Arturo Rodríguez Rivera			SUP-JDC-10405/2020
Isabel Margarita Guerra Villarreal			SUP-JDC-10406/2020
Jorge Arturo Espadas Galván			SUP-JDC-10408/2020
Justino Eugenio Arriaga Rojas			SUP-JDC-10409/2020
José Elías Lixa Abimerhi			SUP-JDC-10410/2020
José Martín López Cisneros			SUP-JDC-10411/2020
Jorge Luis Preciado Rodríguez			SUP-JDC-10412/2020
Janet Melanie Murillo Chávez			SUP-JDC-10413/2020
Jorge Romero Herrera			SUP-JDC-10414/2020
José Rigoberto Mares Aguilar			SUP-JDC-10415/2020
Karen Michel González Márquez			SUP-JDC-10416/2020
Luis Alberto Mendoza Acevedo			SUP-JDC-10417/2020
Laura Angélica Rojas Hernández			SUP-JDC-10418/2020
Lizbeth Mata Lozano			SUP-JDC-10419/2020
Ma. de los Ángeles Ayala Díaz			SUP-JDC-10420/2020
María de los Ángeles Gutiérrez Valdez			SUP-JDC-10421/2020
Miguel Alonso Riggs Baeza			SUP-JDC-10422/2020
Mario Alberto Ramos Tamez			SUP-JDC-10423/2020
Marcos Aguilar Vega			SUP-JDC-10424/2020
Madeleine Bonnafoux Alcaraz			SUP-JDC-10425/2020
Mariana Dunyaska García Rojas			SUP-JDC-10426/2020
Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas			SUP-JDC-10427/2020
Martha Estela Romo Cuéllar			SUP-JDC-10428/2020
María Liduvina Sandoval Mendoza			SUP-JDC-10429/2020
Oscar Daniel Martínez Terrazas			SUP-JDC-10430/2020
Ricardo Flores Suárez			SUP-JDC-10431/2020
Ricardo García Escalante			SUP-JDC-10432/2020
Ricardo Villarreal García			SUP-JDC-10433/2020
Silvia Guadalupe Garza Galván			SUP-JDC-10435/2020
Sarai Núñez Cerón			SUP-JDC-10436/2020
Sonia Rocha Acosta			SUP-JDC-10437/2020
Sylvia Violeta Garfias Cedillo			SUP-JDC-10438/2020
Vicente Javier Verástegui Ostos			SUP-JDC-10439/2020
Verónica María Sobrado Rodríguez			SUP-JDC-10440/2020
Xavier Azuara Zúñiga			SUP-JDC-10441/2020
Armando Tejeda Cid	Oficialía de Partes del INE	14 de diciembre 18 de diciembre	SUP-JDC-10449/2020

5. Turnos. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes y turnarlos a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.



6. Returns. Debido a la ausencia justificada del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios y recursos indicados en el rubro, porque se trata de impugnaciones respecto de un acuerdo dictado por el Consejo General del INE, órgano central del referido instituto, en términos del artículo 34 de la Ley General, y que versa sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021.

Ello, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; 184,186, fracciones I y V, y 189, fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica, 42, 44, 79 y 83 de la Ley de Medios.

2. Justificación para resolver los medios de impugnación en sesión por videoconferencia

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

Lo anterior justifica la resolución de estos juicios y recursos de manera no presencial.

3. Acumulación

Del análisis de las demandas que motivaron la integración de los expedientes al rubro indicados, se advierte que fueron presentadas a fin de controvertir el acuerdo INE/CG635/2020, por el que el Consejo General del INE emitió los Lineamientos.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

En ese sentido, toda vez que las demandas fueron presentadas para controvertir el mismo acto, se concluye que hay **conexidad** en los medios de impugnación presentados, por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa, procede decretar la **acumulación** de los recursos de apelación SUP-RAP-135/2020 y SUP-RAP-138/2020, los juicios ciudadanos SUP-JDC-10348/2020, así como SUP-JDC-10393/2020 a SUP-JDC-10406/2020, SUP-JDC-1408/2020 a SUP-JDC-10433/2020, SUP-JDC-10435/2020 a SUP-JDC-10441/2020 y SUP-JDC-10449/2020, al diverso juicio ciudadano SUP-JDC-10257/2020, por ser éste el primero que se integró en esta Sala Superior.

Ello, conforme a los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción

En términos del artículo 19 de la Ley de Medios y en atención al principio de economía procesal, en la propia sentencia se: i) radican los medios de impugnación, ii) se ordena integrar las constancias atinentes² y iii) se tiene a la responsable rindiendo el respectivo informe circunstanciado.

Asimismo, con fundamento en los artículos 17 de la Constitución General, 189, fracción XIX, y 199, fracciones VII y XV, de la Ley Orgánica; 19, párrafo 1, incisos e) y f), de la Ley de Medios, así como 15, fracciones I y IX del Reglamento Interno de este Tribunal, se admiten a trámite y, al estar debidamente integrados los expedientes, se declara cerrada la instrucción.³

² Similar determinación se adoptó al resolver los juicios SUP-JDC-164/2019 y SUP-JDC-769/2020.

³ Similar determinación se adoptó en la sentencia dictada en el SUP-REP-294/2018, SUP-REP-723/2018 y SUP-JDC-1860/2019.



5. Procedencia

Los medios de impugnación que se resuelven reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), 19, párrafo 1, inciso e), 44, párrafo 1, inciso a), y 79 de la Ley de Medios, como se precisa a continuación:

a. Requisitos formales. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque las demandas se presentaron por escrito y en ellas: **1)** se precisa el nombre del enjuiciante; **2)** se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **3)** se identifica la resolución impugnada; **4)** se menciona a la autoridad responsable; **5)** se narran los hechos en que se sustenta la impugnación; **6)** se expresan conceptos de agravio; **7)** se ofrecen pruebas y **8)** se asienta nombre, firma autógrafa y calidad jurídica de los justiciable, y de las personas por cuyo conducto promueven los recursos de apelación.

b. Oportunidad. Las demandas fueron presentadas dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que, por lo que respecta a los partidos políticos, el acto impugnado fue aprobado en lo general el siete de diciembre del año en curso y se ordenó el respectivo engrose.

En el caso se actualiza el supuesto previsto en el artículo 7, párrafos 1 y 2, de la Ley de Medios, en el sentido de que todos los días y horas deben considerarse hábiles para efectos del cómputo de la promoción o interposición de los medios de impugnación, vinculados con el proceso electoral federal.

En ese contexto, MORENA y el Partido Acción Nacional reconocen que tuvieron conocimiento de la determinación impugnada el diez de diciembre, sin que en el expediente obren constancias ni la responsable aduzca una cuestión distinta, por lo que el plazo transcurrió del once al catorce de diciembre del año en curso.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

Así, MORENA presentó su demanda ante la autoridad responsable, el once de diciembre, y el Partido Acción Nacional el catorce de diciembre siguiente, de ahí que se considere oportuna la presentación.

Ahora, por lo que respecta a los juicios ciudadanos, toda vez que el acto impugnado se publicó el dieciséis de diciembre del año en curso en el Diario Oficial de la Federación, medio de comunicación considerado como apto para el cómputo del plazo⁴ y las demandas fueron presentadas ante la responsable el catorce de diciembre, esto previo a la mencionada publicación, es evidente que la presentación resulta oportuna.⁵

c. Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación de los recurrentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios, por tratarse de partidos políticos con registro nacional, así como ciudadanos, en su carácter de diputadas y diputados que estiman que el acto impugnado vulnera sus derechos político-electorales.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la citada ley adjetiva, se tiene por satisfecho el requisito de personería, pues los recursos de apelación fueron interpuestos por los representantes de los partidos políticos inconformes ante el Consejo General del INE, carácter que les es reconocido por la autoridad responsable al rendir los respectivos informes circunstanciados.

d. Interés. El interés de los justiciables está acreditado por las siguientes consideraciones.

Respecto a las y los diputados actores cuentan con interés jurídico pues argumentan que los actos impugnados les perjudican y violentan su derecho a ser reelectos en el proceso electoral 2020-2021.

⁴ Artículo 30, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁵ Tesis VI/99, de rubro "ACTO IMPUGNADO. SU CONOCIMIENTO COMO BASE DEL PLAZO PARA INTERPONER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN".



Por otro lado, respecto de los institutos políticos apelantes, la Sala Superior estableció en la jurisprudencia de rubro “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”, que los partidos políticos nacionales pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, razón por la cual los inconformes cuenta con interés para controvertir el acuerdo por el que se emitieron los Lineamientos.

En esa lógica, con independencia de que les asista la razón en cuanto al fondo de la litis planteada, se tiene por satisfecho el requisito relativo al interés.

e. Definitividad y firmeza. También se cumple este requisito de procedibilidad, porque los medios de impugnación en que se actúa se promueven para controvertir una determinación del Consejo General del INE, las cuales son definitivas y firmes, para efectos de la procedibilidad de los juicios ciudadanos y recursos de apelación, dado que en la especie no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, que pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar la resolución controvertida.

6. Actos impugnados

Previo a referir y analizar los motivos de disenso planteados por los enjuiciantes, es conveniente conocer las consideraciones del Consejo General del INE al emitir los Lineamientos controvertidos.

Los actos reclamados lo constituyen el *ACUERDO INE/CG635/2020 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021*, y los Lineamientos.

La autoridad responsable señaló en el acuerdo impugnado que no obstante que se encuentra previsto el derecho a la elección consecutiva a los integrantes del Congreso de la Unión en la Constitución desde el

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

diez de febrero de dos mil catorce, la figura de elección consecutiva aún no ha sido regulada por el Congreso de la Unión en una legislación secundaria, ya que, aun cuando la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de reformas y adiciones en materia de elección consecutiva de legisladores federales, el procedimiento legislativo no se concretó.

Así, ante el vacío normativo generado por la omisión legislativa del Congreso de la Unión, era indispensable que el INE, en su carácter de órgano constitucional autónomo responsable de organizar las elecciones, así como de asegurar a las y los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, emitiera los Lineamientos que habrán de regular la elección consecutiva de diputadas y diputados federales para el proceso electoral 2020-2021.

En ese sentido, en el acto controvertido, la autoridad responsable expuso que la falta de regulación de la elección consecutiva por parte de los legisladores podría poner en riesgo el desarrollo regular y ordenado del proceso electoral, pudiendo generarse constantes conflictos entre la autoridad y los actores políticos involucrados en los comicios, así como entre los legisladores que busquen su elección consecutiva, lo que se traduce en la posible afectación a los principios constitucionales de certeza y equidad de la contienda electoral.

De manera que, con el objeto de dar certeza a los actores políticos y la ciudadanía en general, salvaguardar la equidad en la contienda electoral y posibilitar la materialización del derecho a la elección consecutiva, era indispensable que se determinaran cuáles serán las reglas para la elección consecutiva de legisladores en el actual proceso electoral federal, tomando como base las reglas que se establecen en el artículo 59 constitucional y los criterios que al respecto han fijado tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior.

Asimismo, la responsable afirmó que la regulación de la elección consecutiva mediante la emisión de los Lineamientos se encuentra dentro de su ámbito competencial, porque existe un derecho a poder ser electas de manera consecutiva para las personas que ostentan una



diputación y no existe una legislación que desarrolle las reglas que normen el ejercicio de ese derecho.

Por lo que, al encontrarse en curso el proceso electoral en el cual debe protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho de la elección consecutiva no observarla, ni salvaguardar su ejercicio, so pretexto de no haber sido regulado por el legislador, implicaría incurrir en una violación a la Ley Fundamental.

De este modo, el Instituto aseveró que, en cumplimiento de sus responsabilidades como garante de elecciones democráticas, libres, equitativas y auténticas, así como de asegurar a las y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, ejerció su facultad en aras de cumplir con la Constitución y dar viabilidad a la figura de la elección consecutiva.

Dentro de las normas contenidas en los Lineamientos impugnados se encuentran las siguientes:

Artículo 4. Las diputadas y diputados que opten por la elección consecutiva en el Proceso Electoral Federal 2020-2021 podrán permanecer en el cargo.

Las y los diputados que busquen ser electos de manera consecutiva y que permanezcan en el cargo:

- a) No podrán dejar de acudir a las sesiones o reuniones del órgano legislativo por realizar actos de campaña;
- b) No podrán utilizar recursos públicos, ya sean humanos, materiales o económicos que les correspondan para el ejercicio de su encargo con fines electorales; y
- c) Deberán cumplir con las obligaciones inherentes a su encargo; y

Las y los diputados que busquen ser electos de manera consecutiva y no se hayan separado del cargo, deberán contar en todo momento con todos los recursos públicos que le sean inherentes al cargo, debiendo aplicar dichos recursos con apego a lo establecido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional.

Además de lo anterior, las legisladoras y legisladores que buscan ser electos de manera consecutiva para un segundo período deberán atender las medidas siguientes, que de manera enunciativa y no limitativa se señalan y que buscan garantizar la

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

equidad en la contienda, respecto de precandidatas, precandidatos o aspirantes que buscan ser candidatas o candidatos por primera vez o que lo han sido en períodos no inmediatos.

- a) El artículo 238, numeral 1, inciso g) de la LGIPE señala que las y los legisladores que busquen ser electos de manera consecutiva deberán manifestar su intención y su decisión de ajustarse a las previsiones y límites establecidos por la normatividad.

En este tenor, deberán adjuntar a la referida carta de intención, una relación de los módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión con que cuenten, indicando los domicilios, teléfonos, cuentas de correo electrónico, así como los servicios que en las mismas se proporcionan de manera permanente. Asimismo, deberán entregar una relación con los datos generales del personal de apoyo con que cuenten tanto en la Cámara de Diputados como en sus módulos u oficinas de gestión.

Dichos módulos podrán ser verificados por la autoridad sin aviso previo, con la finalidad de obtener información y detectar posibles actos o prácticas inusuales o irregulares.

- b) Una vez que tenga conocimiento de las diputadas y los diputados que han manifestado su intención de buscar la elección consecutiva, el INE solicitará a los partidos políticos a cuyo Grupo Parlamentario pertenezcan las legisladoras y legisladores en ese supuesto, para que hagan llegar copia de su normatividad conforme a la cual se hacen asignaciones de recursos y subvenciones, así como la relación de asignaciones realizadas a las diputadas y los diputados que hayan manifestado intención de ser electos de manera consecutiva en el transcurso del año.

Aunado a lo anterior, la autoridad podrá solicitar al órgano competente de la Cámara de Diputados y Diputadas la relación de módulos y oficinas de gestión de las y los diputados, así como, en su caso, los recursos y subvenciones que se les asignan para la operación de las mismas, de manera que se tenga un medio de verificación y cotejo de la información desde la manifestación de intención.

- c) Si se llegara a detectar que uno de los módulos de atención ciudadana reportados por las y los diputados y cotejados con la información que proporcione el órgano competente de la Cámara de Diputados y Diputadas lleva a cabo



actividades que pudieran constituir irregularidades o ilícitos, la persona que tenga conocimiento de ello presentará la queja o denuncia correspondiente para que la autoridad realice la inspección atinente, se levante el Acta Circunstanciada a que haya lugar y, de ser el caso, se inicie el procedimiento respectivo, el cual podrá tener como consecuencia la negativa de registro de la precandidatura o candidatura; la cancelación del mismo, en caso de que ya se hubiera otorgado, además de que se dará vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

Lo anterior, sin menoscabo de que el Módulo u Oficina de gestión podrá ser clausurado o suspendido en su funcionamiento por el período que determine la autoridad, según corresponda.

- d) Quedará prohibido que un Módulo de atención u Oficina de gestión de una diputada o un diputado se adecue o se utilice para actividades proselitistas. Lo anterior, porque dichos inmuebles cuentan con pintas u otros medios de identificación y vinculación con la diputada o el diputado en esa calidad y así están reconocidos por la comunidad, de manera que el desarrollo o concentración de actividades proselitistas en esas instalaciones puede incidir negativamente en el electorado o generar un sesgo indebido.
- e) Si una legisladora precandidata o un legislador precandidato decide abrir una oficina específica para su actividad proselitista, deberá informar de ello al INE, indicando la ubicación de la misma; los servicios que proporcionará, horarios de atención; fuentes de financiamiento para el sostenimiento de dichas instalaciones y el personal que laborará en dicha oficina. De esta manera se podrá cotejar la información aunado a que se contará con elementos objetivos para determinar si dichas actividades son susceptibles de realizarse con los recursos que su partido le hubiera asignado para su actividad de precampaña o, en todo caso, determinar la licitud de sus aportaciones.
- f) La legisladora o el legislador en busca de la elección consecutiva no podrá prometer o condicionar programas sociales, servicios u otro trámite ante instancias gubernamentales ni podrá intervenir de modo alguno en facilitar u obstaculizar ningún tipo de trámite en la demarcación por la que contiene.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

- g) Las y los diputados que se encuentren en precampaña en busca de una nueva postulación deberán entregar a la autoridad competente con la periodicidad que se determine, un calendario de actividades de precampaña que tenga previstas, las cuales podrán cotejarse para verificar el desarrollo de las mismas y que no están utilizando indistintamente su calidad de diputada o diputado con la de precandidata o precandidato, aunado a que todas esas actividades deberán estar claramente identificadas con una leyenda perceptible a simple vista sobre el proceso de precampaña.
- h) Además de las anteriores, la autoridad podrá adoptar todas aquellas acciones y medidas que estime necesarias e idóneas para la plena eficacia de su atribución de garantizar la equidad en la contienda y prevenir el uso indebido de los recursos o subvenciones y solicitar el apoyo y colaboración de otras autoridades en materia fiscal, hacendaria, financiera, de auditoría, ministerial y cualquier otra que resulte idónea para recabar información sobre las investigaciones que se lleven a cabo, para preservar la equidad en la contienda.

Artículo 5. Las y los diputados que pretendan elegirse de manera consecutiva deberán notificar su decisión tanto al INE, a través de la DEPPP, como a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de su Secretaría General y su Junta de Coordinación Política y a la Presidencia del partido político. Para ello, deberán presentar ante dichas instancias una carta de intención previo al inicio de precampañas electorales que tendrá verificativo el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

Artículo 6. La postulación para diputaciones federales que busquen la elección consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido, o en su caso, por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los hubiere postulado en la ocasión anterior, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Se entenderá para estos efectos toda renuncia a la militancia presentada antes del 28 de febrero de dos mil veinte, por lo que a la solicitud de registro deberá adjuntarse la carta renuncia.

Artículo 7. En caso de que el partido político nacional que postuló la candidatura de una persona que pretenda su elección consecutiva haya perdido su registro, la diputada o diputado podrá ser postulada por cualquier partido político.



Artículo 8. Las y los diputados que hayan sido postulados originalmente por un partido político, sin haber sido militantes de éste o, en su caso, de alguno de los partidos políticos coaligados, deberán ser postulados por el mismo partido, o en su caso, por alguno de los integrantes de la coalición.

Artículo 9. Los partidos políticos de reciente creación podrán postular candidaturas para elección consecutiva, siempre que la diputada o el diputado a postular hubiese renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato, o bien, se trate de legisladores que provengan de partidos políticos que hubiesen perdido el registro.

Artículo 10. Las y los diputados podrán elegirse de manera consecutiva a través de una fórmula electoral distinta a la de origen, es decir, cambiando la persona que funja como propietaria o como suplente, según corresponda.

Artículo 11. Las y los diputados electos que estén gozando de licencia, así como los suplentes que hubiesen ocupado el cargo por vacancia de la diputación podrán optar por su elección consecutiva mediante una fórmula electoral distinta.

Artículo 12. Podrán optar por la elección consecutiva las diputadas y diputados federales elegidos tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. Para tal efecto, la postulación por elección consecutiva podrá realizarse por el mismo principio por el que la diputada o el diputado obtuvo el cargo o por el otro principio, siempre y cuando se cumpla con el requisito de residencia previsto en el artículo 55, fracción III de la Constitución.

Al respecto, las y los diputados de representación proporcional que opten por buscar la elección consecutiva, sólo podrán hacerlo a través del partido político nacional que los postuló en el proceso electoral federal 2017– 2018, toda vez que las listas por este principio no forman parte de las coaliciones, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Artículo 13. Las diputadas y los diputados que decidan contender por la elección consecutiva por el mismo principio, deberán hacerlo por el distrito o circunscripción por el cual fueron electos en el proceso electoral anterior, siempre y cuando acrediten cumplir con el requisito previsto en el artículo 55, fracción III de la CPEUM.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

7. Conceptos de agravio

En el SUP-JDC-10257/2020, Héctor Serrano Cortés en su carácter de diputado federal hace valer los siguientes agravios:

- *Falta de competencia del INE.* En el acuerdo se establece que ante la omisión legislativa el INE puede emitir lineamientos, sin embargo, de lo previsto en el artículo 41 constitucional no se aprecia que le otorgue la facultad de emitir el acuerdo impugnado.
- Ello porque carece de atribuciones para emitir normativa de carácter general, lo que actualiza la invalidez del acuerdo impugnado dado que la autoridad emisora del acto impugnado no le otorga la posibilidad de emitir los lineamientos reclamados.
- En términos de lo resuelto por la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 59/2006 y diversas tesis afirma que la omisión legislativa en la que el INE sustenta su competencia es inexistente dado que no hay mandato constitucional que compele al Poder Legislativo a emitir determinado ordenamiento, sino que en el caso se trata de la inexistencia de disposiciones legales que establezcan las reglas del procedimiento de elección consecutiva de Diputados Federales, lo que se traduce solamente en una laguna o vacío normativo.
- Por lo anterior el acuerdo impugnado esta indebidamente fundado y motivado ya que no señala los preceptos, incisos y fracciones específicas que le otorguen competencia sino se trata de señalamientos genéricos.
- Aduce que las únicas restricciones que un Diputado Federal tiene para su elección consecutiva es lo previsto en el artículo 59 constitucional el cual dispone que *“la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”*.
- Por lo que ante la inexistencia de otra restricción o requisito adicional ocasionan que los lineamientos carezcan de sustento constitucional.
- Se establece como motivación que hay necesidad de regular aspectos relacionados con la elección consecutiva, sin embargo, por ejemplo, la determinación de si deben o no separarse del cargo para competir en la nueva elección so determinaciones que atañen al Poder Legislativo no a un órgano constitucional autónomo.
- En consecuencia, tal motivo es insuficiente para imponer requisitos adicionales a los previstos en el artículo 59 constitucional y ocasiona que las restricciones adicionales impuestas al ejercicio del derecho humano a ser votado resulten inconstitucionales.

En cuanto a las disposiciones que mandatan los lineamientos

- Señala que los artículo 12 y 13 imponen restricciones adicionales y excesivas a lo previsto por el ya referido artículo 59 constitucional, ya que cuando un diputado federal cambie su residencia durante el ejercicio de su encargo, poría hacer nugatorio su derecho a la elección consecutiva ya que perdería el derecho a ser postulado para un nuevo periodo dado que estos Lineamientos imponen la condición o restricción, no prevista constitucionalmente al establecer que la nueva postulación deba hacerse forzosamente en el mismo distrito o circunscripción.
- Aduce que debe observarse que hay varios juicios constitucionales en los que se ha establecido la libertad configurativa de las Legislaturas locales para reglamentar la elección consecutiva, pero ello no faculta a emitir normativa similar para la regulación de la reelección de Diputados



Federales dado que el INE no está autorizado para emitir normas similares pues a dicho instituto no cuenta con la libertad configurativa con que cuentan los congresos o legislaturas locales.

En el SUP-RAP-135/2020, MORENA, a través de su representante ante el Consejo General del INE refiere que:

- El acuerdo excede la facultad reglamentaria del INE y vulnera el principio de reserva de ley y supremacía constitucional, porque corresponde al legislador la regulación en materia de elección consecutiva.
 - Se restringe el derecho a ser votado de las y los legisladores federales en su modalidad de elección consecutiva, excediéndose en su facultad reglamentaria afectando los principios de legalidad, certeza, reserva de ley y supremacía constitucional.
 - El Reglamento no puede ir más allá de lo que la ley regula, ni extenderla a supuestos distintos y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.
 - Indebidamente se consideró que, ante el vacío normativo generado por la omisión legislativa del Congreso de la Unión, el INE debía emitir los lineamientos, con lo cual excede sus facultades y modifica las regulaciones contenidas en el CPEUM y la ley electoral.
- El artículo 59 constitucional dispone como requisitos para la elección consecutiva: el número de periodos consecutivos en que un ciudadano puede ocupar el cargo y que la postulación sea por el mismo partido o cualquier de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; fuera de ello no impone otra modalidad.
 - El Consejo General va más allá de las facultades reglamentarias, pues regular aspectos del derecho al voto a modo de normas prohibitivas o limitativas que afectan la esfera de determinados sujetos o personas que pretenden ejercer su derecho de elección consecutiva.
 - A modo de ejemplo, se impone el deber a las y los diputados notificar su decisión de optar por la elección consecutiva al INE, a más tardar el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.
- El acuerdo vulnera el principio de certeza, porque los lineamientos modifican y alteran de manera sustancial el marco normativo aplicable al proceso electoral en curso.
- El acuerdo carece de fundamentación y tiene una indebida motivación, vulnerando el principio de legalidad.
 - No se indica parámetro objetivo ni media razonamiento que indique, porqué los diputados deben realizar la notificación a la autoridad administrativa y adjuntar la información, en la temporalidad señalada.
- Se imponen obligaciones que se traducen en una vulneración al derecho de ser votado, al establecer que la elección consecutiva debe realizarse en el mismo distrito o circunscripción en el que fueron electos en el proceso electoral anterior.
 - Pese a que sus funciones no se limitan al ámbito geográfico de una entidad federativa, como lo ha reconocido la SCJN en precedentes.

En el SUP-RAP-138/2020 interpuesto por el Partido Acción Nacional a través de su representante aduce que:

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

- *Vulneración a los principios de reserva de ley, certeza y legalidad.* El Consejo General se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones al adicionar obligaciones inconstitucionales, asumiendo funciones del constituyente permanente, imponiendo mandatos adicionales y carga excesiva
- La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley. Ello, porque el artículo 238, numeral 1 inciso g) de la LGIPE, habla exclusivamente de los periodos de reelección y límites constitucionales sin establecer requisitos de elegibilidad de cartas de intención para poder ser postulado para ser reelecto.
- Refiere que el lineamiento 8 restringe a ser postulados por el partido que originalmente los postuló o alguna de la coalición, sin importar que los legisladores se hubieran separado de los partidos o bien a los que hubieran llegado y desempeñado el cargo de manera independiente, por no acceder por la misma fuerza política o coalición que lo postularon en primera instancia, lo cual es absolutamente contrario al principio convencional *pro persona*.
- Lo prescrito en los numerales 12 y 13, si bien abren la posibilidad que el legislador aspirante a la reelección pueda optar entre el principio de mayoría relativa o relación proporcional queda acotado al tener que en caso de que se incline por el principio de mayoría relativa, ceñirse a la territorialidad del distrito electoral por el que fue electo o en su caso si decide por el principio de representación proporcional, a la circunscripción electoral de la que haya sido propuesto originalmente.
- Aunado a ello refiere que los requisitos contemplados en el artículo 55 fracción III de la Constitución, para ser legislador contempla el ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de ella, respecto de este segundo supuesto es posible cubrirlo más tardar al 6 de enero de 2021, toda vez que el 6 de junio de 2021 será la jornada electoral federal, lo que hace nugatorio el derecho de reelección a un ámbito territorial mucho menor, imponiendo un sesgo mediante el distrito electoral del que fue originalmente electo o en su caso la circunscripción electoral en la que haya sido propuesto de origen.
- Lo que es contrario al principio *pro persona* toda vez que cuando se ejerce el cargo de legislador se es representante de la nación sin importa la demarcación de origen o la lista plurinominal de la que haya emanado
- La resolución controvertida produce una antinomia, ya que existen dos normas que regulan el mismo supuesto jurídico la de la Cámara de diputados y el Consejo General del INE, pues al solicitar la petición de registro como candidatos a diputados federales se van a encontrar con que se les pueda aplicar una norma que no ha sido declarada válida y se les niegue el registro de manera indebida.
- No invoca precepto normativo que le atribuya subsanar las lagunas del legislativo, por lo que la norma emitida es carente de validez.
- La responsable realizó modificaciones sustanciales a 13 días del inicio de las precampañas de cargos legislativos federales y fuera del plazo de 90 días previo al inicio el proceso electoral, prohibido por el artículo 105 constitucional.

En el SUP-JDC-10348/2020, Lilia Villafuerte Zavala, en su carácter de diputada federal formula los siguientes agravios:

- Es contrario a la constitución el inciso f) del considerando 5 del acuerdo impugnado, ello porque el artículo 59 de la Constitución General establece que la postulación para diputaciones federales que busquen



la elección consecutiva sólo podrá realizarse por el mismo partido o cualquiera de los que integraron la coalición, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

- Sin embargo, existen casos en los que los legisladores fueron postulados por un partido sin ser militante de éste, por lo que la interpretación sistemática y funcional del artículo 59 constitucional se desprende que el requisito de ser postulado por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado en la ocasión anterior, resulta exigible a diputadas y diputados que sin ser militantes hayan llegado al cargo por un partido o coalición.
- Así, tal disposición resulta excesiva y desproporcionada para quienes como la impugnante no militan en instituto político alguno, sin embargo, tuvieron oportunidad de participar como candidatos externos a una diputación federal, al equiparlos a los militantes de los partidos políticos, quienes tienen una serie de derechos y obligaciones de las cuáles no hay correspondencia para los que no militan en partido político alguno.
- Por tanto, a quienes no militan en un partido político se les deja en franca desigualdad frente a militantes para el ejercicio del derecho a la elección consecutiva.
- El 26 de febrero de 2020 en términos del hecho decimotercero de la demanda presentó a las Dirigencias Nacionales de los partidos de la Coalición por México al Frente la cual postuló su candidatura en 2018, para establecer que no es su pretensión buscar una nueva postulación por ninguno de tales institutos políticos, sin embargo, ello no puede ser un impedimento para buscar la elección consecutiva por un partido político diverso.
- Al efecto aclara que renunció a su militancia al PRD desde 1 de marzo de 2019, para luego incorporarse al PVEM a partir del 3 de septiembre de 2019 a la fecha.
- Así la comunicación que adujo la inconforme presentó el 26 de febrero de 2020 a las dirigencias de la Coalición que la postuló en 2018, por el principio de analogía equivale a la renuncia a la que se refiere el artículo 59 Constitucional y a su caso sería aplicable el inciso d) del considerando 5 ya que lo presentó antes de la fecha límite establecida como límite en el propio Acuerdo que es el 28 de febrero de 2020.
- Lo anterior, porque cobra aplicación lo previsto en el acuerdo relativo a que la posibilidad de postularse por partido político distinto al que hizo el registro de la candidatura previa radica en el aspecto central de que el vínculo entre la o el diputado que busca la elección consecutiva y la fuerza política que lo postuló, se haya mantenido vigente, o no, en la primera mitad del encargo.
- Al efecto también sería aplicable lo relativo a que las solicitudes de registro de candidaturas deberán acompañarse, de la carta de renuncia la cual acredita la inconforme antes de la mitad de su mandato, esto es al 28 de febrero de 2020, dado que las comunicaciones que presentó ante los tres partidos que la postularon en 2018 son equiparables a la renuncia exigible a los militantes de los partidos políticos.
- Así, señala la causa agravio que el artículo 8 de los lineamientos señale que los diputados que hayan sido postulados originalmente por un partido político, sin haber sido militantes de éste o, en su caso de alguno de los partidos políticos coaligados, deberán ser postulados por el mismo partido, o en su caso por alguno de los integrantes de la coalición.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

En el SUP-JDC-10393/2020 a SUP-JDC-10441/2020 y SUP-JDC-10449/2020, las y los diputados actores formulan 3 planteamientos principales:

- *Vulneración al principio de certeza.* La responsable realizó modificaciones sustanciales a 13 días del inicio de las precampañas de cargos legislativos federales y fuera del plazo de 90 días previo al inicio el proceso electoral, prohibido por el artículo 105 constitucional.
- El INE excede su facultad reglamentaria, porque los Lineamientos implican el ejercicio de una facultad de corte legislativo, con lo que transgreden el principio de reserva de ley e invaden el ámbito competencial del órgano legislativo.
- La figura de la reelección no cuenta con regulación en la ley, solo se sentaron las bases en la CPEUM, por lo que no es factible que el INE emita lineamientos e imponga requisitos adicionales y cargas que son desproporcionadas e innecesarias, atribuyéndose una facultad reservada para el Congreso.
- *Imposición de reglas sin sustento.* Los lineamientos imponen una carga adicional para ejercer el derecho de reelección, porque el requisito de presentar una carta intención y un informe en el que se detallen las oficinas de atención ciudadana, no tiene relación con algún requisito de elegibilidad u obligación prevista en la ley.
- Dicho requisito es adicional e ilegal; genera inseguridad e impone una restricción al ejercicio del derecho a ser votado.
- La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley. Ello, porque el artículo 238, numeral 1 inciso g) de la LGIPE, dispone que la carta se presenta en el periodo de registro de candidaturas y no previo al inicio de precampañas como lo exigen los Lineamientos.
- *Indebida regulación de los párrafos 7 y 8 del artículo 134 de la CPEUM.* La responsable por imponer una serie de cargas desproporcionadas consistentes en entrega de información y documentación no previstas en la normativa electoral vigente, encaminadas a reglamentar el artículo 134 constitucional, pues invaden el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo.
- Si bien no se ha emitido la regulación del artículo 134 constitucional (sic), no existe razón para sostener que, ante esa ausencia, la responsable emita regulación autónoma de carácter general, máxime que se restringen derechos, atenta en contra de la autonomía del órgano legislativo y pasa por alto la regulación interna vigente.

En el JDC-10404/2020 y SUP-JDC-10407/2020 se incluyen además un par de párrafos, en el sentido de referir que:

- Un acuerdo administrativo no puede imponer un requisito adicional a los que estableció el Poder Reformador para la reelección en el artículo 59 constitucional.
- El artículo 13 de los Lineamientos vulnera el principio de legalidad y reserva de ley, aunado a que impone una restricción inconstitucional a los diputados.
- Solo el Poder Reformador, a través de la Constitución, o el Poder Legislativo, a través de la ley, pueden imponer restricciones al derecho de votar y ser votado.
- A nivel federal no existe reserva de ley expresa, por lo que no existe omisión legislativa que deba colmarse para regular la reelección de legisladores federales.



En el SUP-JDC-10412/2020, se incluyen diversos párrafos para referir que:

- El artículo 12 de los Lineamientos, vinculado con la elección consecutiva de diputaciones plurinominales, reglamenta de manera deficiente, acotada e ineficaz, porque dispone que el diputado no puede optar por la reelección con otro partido (distinto al que lo postuló) que desee postularlo o que formó parte de la coalición que lo propuso en un primer momento.

En el SUP-JDC-10399/2020, Además de los agravios vinculados con la *Imposición de reglas sin sustento e Indevida regulación de los párrafos 7 y 8 del artículo 134 de la CPEUM* (hechos valer en el SUP-JDC-10393/2020 a SUP-JDC-10441/2020), el diputado actor refiere lo siguiente:

- *Falta de competencia.* No existe norma que faculte al Consejo General del INE a emitir Lineamientos.
- Al pretender imponer restricciones al derecho legítimo de cada legislador a optar por la elección consecutiva, se materializa en un acto legislativo para el cual el INE no tiene competencia, aunado a que su facultad reglamentaria no puede incidir en el ámbito reservado de la ley.
- *Vulneración al principio de certeza.* La primera semana de junio de 2020 fue la fecha límite para que se emitieran los Lineamientos, a fin de no vulnerar la prohibición constitucional de los 90 días.
- *Discriminación.* El Lineamiento 6 pretende regular e interpretar lo normado en el artículo 59 constitucional, porque solo hace referencia a los legisladores que al momento de su postulación en 2018 eran militantes de algún partido político, sin tomar en consideración a aquellos que en ese momento no eran militantes de alguno.
- *Principio de progresividad.* La emisión de Lineamientos es ilegal porque violenta el principio de progresividad.

8. Estudio de fondo

Por cuestión de método, se estudiarán en primer lugar los motivos de inconformidad respecto de la competencia del Consejo General del INE para emitir los Lineamientos y, en su caso, los demás agravios respecto de la debida fundamentación y motivación del contenido, así como el alcance de esas normas.

Sin que tal situación le genere agravio a la parte promovente porque no es la forma como los agravios se estudian lo que puede originar un perjuicio a los inconformes, ya que lo trascendente es que todos los motivos de inconformidad sean analizados.⁶

⁶ Jurisprudencia 4/2000, "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

I. Exceso de la facultad reglamentaria del INE

La parte actora refiere que el INE pretende ejercer una competencia reservada al legislador y que conforme al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional, la interpretación de la Constitución General no puede sustentarse en la sustitución del órgano que tiene a su disposición esa facultad.

Por otra parte, que el INE parte de la premisa equivocada de que el Congreso de la Unión tiene la obligación de emitir lineamientos para la elección consecutiva de diputados federales, ya que no existe alguna disposición legal que le imponga emitir normas específicas para regular la figura de la reelección.

En ese sentido, la parte actora refiere que el Consejo General del INE perdió de vista que el pasado veintiséis de noviembre del presente, la Cámara de Diputados aprobó disposiciones internas aplicables a las diputadas y diputados federales que opten por la elección consecutiva en el proceso electoral 2020-20201, para dar eficacia al derecho político-electoral de las y los diputados de buscar la elección consecutiva para el mismo cargo en el proceso electoral. De ahí que consideren que la intervención de la autoridad administrativa electoral no esté justificada.

a) Tesis de la decisión

La Sala Superior considera que los agravios de la parte actora son **infundados** porque el Consejo General del INE sí tiene atribuciones constitucionales y legales para emitir el acuerdo y los Lineamientos impugnados.

b) Justificación

De los motivos de inconformidad expuestos se advierte una contradicción evidente entre lo manifestado por algunos actores, en el sentido de que la regulación sobre la elección consecutiva prevista en el artículo 59 constitucional es una facultad reservada al legislador y, por otra parte, de quienes refieren que el INE parte de una premisa equivocada, al sostener



que el Congreso de la Unión estaba obligado a regular ese derecho constitucional, y al no hacerlo existe un vacío u omisión legislativa.

Por ello, lo primero que debe definirse es si estamos ante una facultad reservada al Congreso de la Unión y, en su caso, si se configura el vacío u omisión legislativa.

Facultad reglamentaria y reserva de ley

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 en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.

La doctrina administrativa y constitucional distingue entre **facultades materiales y formales** de la potestad reglamentaria. El primer criterio se refiere al resultado del ejercicio de la facultad y, desde esta perspectiva, tanto las normas legislativas como las reglamentarias son generales y abstractas. El criterio formal se refiere al órgano que emite la normativa, con lo que genera una distinción de carácter funcional. De manera tal que son “formalmente” legislativas las leyes que expiden los órganos legislativos y “formalmente” ejecutivas las normas expide la administración pública o los organismos autónomos.⁷

Ahora bien, los principios de **reserva de ley y el de subordinación jerárquica** son aplicables a las disposiciones administrativas, en cuanto conjunto de reglas sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

La reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En cambio, la subordinación jerárquica constriñe a la norma secundaria para que solamente desarrolle y complemente lo que dispone la ley, sin ir más allá de ella.

⁷ Ver. Blanco Fornieles, Víctor, La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, Fontamara, Primera edición México, 2006, pp. 28 y 29.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

No obstante, en el caso de los órganos constitucionales autónomos como el INE, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro de control constitucional de su actuación tiene como fundamento una base constitucional propia, y no específicamente lo dispuesto en el artículo 89 constitucional.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia determinó en la controversia constitucional 117/2014, que al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de órgano técnico, no le resultaban exactamente aplicables los precedentes referidos respecto de la facultad reglamentaria del Ejecutivo conforme el artículo 89, fracción I de la Constitución General, porque la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable al artículo 28 constitucional, ya que este responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo **con poder suficiente de regulación** que innove el ordenamiento jurídico.

En el caso del INE sucede algo similar, ya que cuenta con una facultad regulatoria, en su calidad de un órgano constitucional autónomo que cuenta con una misión y atribuciones concretas previstas en el artículo 41, base V, apartado A y B, inciso b), numeral 1, y además los artículos 30, 31, 35 y 44 de la Ley General.

El INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

En esa calidad, de acuerdo con la Constitución General, al INE le corresponde para los procesos electorales federales:

- a) Los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
- b) La preparación de la jornada electoral;
- c) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
- d) Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;



- e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y
- f) Las demás facultades que determine la ley.

Respecto de esta última atribución constitucional, la LEGIPE refiere que el INE tiene como fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos; integrar el Registro Federal de Electoras; asegurara los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales; y que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Así también, el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección 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 mismo.

Como parte de su autonomía normativa, cuenta con un conjunto de atribuciones al Consejo General, entre otras, el emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general que también deben sujetarse a lo que establece la ley y la Constitución General.

Por tanto, tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de otros órganos constitucionales autónomos, no existe razón constitucional para afirmar que, ante la ausencia de una ley, no sea dable constitucionalmente que el INE emita una regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea “exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia”.⁸

⁸ Ver controversia constitucional 117/2014.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

En ese mismo sentido, esta Sala Superior ha sostenido consistentemente en diversos criterios que las materias reservadas expresamente al legislador no pueden ser sujetas de regulación por la autoridad administrativa, y que en los casos en que es posible ejercer la facultad reglamentaria, esta se debe ejercer dentro de las fronteras que delimitan la Constitución General y la ley.

Así, en el SUP-RAP-232/2017 y acumulados, este Tribunal Electoral determinó revocar el acuerdo del INE por el cual se aprobaron los “Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes de la contienda electoral”, ya que la autoridad administrativa invadía el ámbito competencial del órgano legislativo, pues la Constitución General reservó expresamente al Congreso de la Unión, la potestad de regular una determinada materia.

En ese asunto, se razonó que la facultad reglamentaria del INE 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, esas disposiciones 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.

Así también, en el recurso SUP-RAP-749/2017 esta Sala Superior privó de efectos el párrafo 4, del artículo 246 del Reglamento de Elecciones emitido por el INE, vinculado con la propuesta de implementación de un procedimiento de apertura previa de las urnas para la reclasificación de boletas depositadas. Ello, al considerar que, de la Ley General o algún otro ordenamiento, no se desprendía que la autoridad legislativa hubiera delegado al Instituto la atribución para emitir disposiciones que alteraran, modificaran o hicieran nugatorias las previsiones establecidas en la Ley relativas al procedimiento para el escrutinio y cómputo de la votación.

Además, esta Sala Superior consideró a la disposición reglamentaria como una vulneración al principio de reserva de Ley, al establecer normas contrarias al principio de certeza y seguridad jurídica por carecer de mecanismos que garantizaran la autenticidad de los resultados.



En cambio, en el recurso SUP-RAP-726/2017 y acumulados, esta Sala Superior consideró que el INE cuenta con facultades constitucionales, convencionales y legales para establecer acciones afirmativas de género e indígenas, a través de lineamientos porque no se vulneraron los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Por ello, se sostuvo que el INE está facultado para implementar directrices con el propósito de hacer efectivos diversos principios constitucionales, mediante el establecimiento de criterios interpretativos que potencialicen derechos fundamentales, a efecto de que estos se proyecten como auténticos mandatos de optimización.

En el asunto SUP-RAP-605/2017, en el que se controvertió la resolución del INE de ejercer su facultad de atracción para ajustar diversas fechas del calendario electoral⁹, esta Sala Superior determinó confirmar la resolución impugnada.

Ello porque se consideró que resultaba apegada a Derecho la normativa aprobada por la autoridad administrativa electoral, porque se sustentó en una facultad reconocida en el texto constitucional y el marco legal, por la que atrajo para su conocimiento, de manera justificada y por circunstancias extraordinarias, una atribución que válidamente corresponde a las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales locales. Por ende, se encontraba justificada la facultad de atracción ejercida por el INE, para homogeneizar las fechas de los procesos electorales federales y locales concurrentes.

Así el criterio seguido por esta Sala Superior en los asuntos referidos, respecto de los alcances de la facultad reglamentaria del INE ha reconocido que su implementación es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional invocado, el cual

⁹ INE/CG386/2017, RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA AJUSTAR A UNA FECHA ÚNICA LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO PRECAMPAÑAS Y EL RELATIVO PARA RECABAR APOYO CIUDADANO, ASÍ COMO ESTABLECER LAS FECHAS PARA APROBACIÓN DEL REGISTRO DE CANDIDATAS Y CANDIDATOS POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CONCURRENTES CON EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2018.

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

es conforme con lo mandado en el artículo primero de la Constitución General, cuando no opera la reserva de ley.

Lo anterior porque es posible la regulación concomitante de una materia, es decir, autorizar expresa o implícitamente que a través de otras fuentes del derecho se emitan prescripciones diversas a la ley, que regulen parte de la disciplina normativa de ciertas materias.

Entonces, la posibilidad de expedir normas de carácter general opera siempre ante una ausencia normativa, ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral, puede ser emitida cuando exista necesidad de ellas, y en forma ponderada no se violen otros principios.

De ahí que, la Suprema Corte de Justicia haya determinado en la controversia constitucional 117/2014, que no cabía aplicar los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica de la ley, con el mismo grado de exigencia aplicable a los reglamentos del Ejecutivo en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución General.

En particular tratándose del ejercicio de un derecho humano como es el derecho de ser votado, a través de la figura de la reelección.

Así también, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, que los derechos humanos son responsabilidad compartida entre todos los poderes públicos del país respetando el parámetro constitucional y en el ámbito de competencias de cada autoridad. En ese sentido, reconocer que otras autoridades tienen atribuciones para expedir dentro de sus competencias normas de derechos humanos, implica cumplir con una obligación internacional del Estado Mexicano.

De ahí que el INE pueda ejercer su facultad regulatoria cuando:

1. No exista una reserva legal,
2. Se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, y



3. Sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo en ejercicio de su facultad prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución General.

c) Caso concreto

No existe reserva de ley en la Constitución General respecto de la elección consecutiva.

La figura de la elección consecutiva fue introducida por primera vez en el artículo 59 de la Constitución General, como parte de la reforma político electoral que tuvo lugar en el año dos mil catorce.¹⁰

En el texto constitucional se estableció que los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos. La postulación solo podría ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Así también, en el artículo Transitorio Décimo Primero del Decreto correspondiente, se dispuso que la reforma sobre la elección consecutiva aplicaría respecto de las diputaciones federales y senadurías electas, a partir del proceso electoral federal de dos mil dieciocho.

Por tanto, de la simple lectura del texto constitucional se advierte que, contrario a lo manifestado por algunos de los actores, **la Constitución General no establece un mandato expreso para que el Congreso de la Unión regule lo relativo a la elección consecutiva.**

No obstante, tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1359/2015, la inactividad o falta de regulación de la elección consecutiva por parte del Congreso de la Unión

¹⁰ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

no implica necesariamente una omisión o vacío normativo como lo sostiene la autoridad responsable.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que se configure en el ámbito jurídico una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que el destinatario haya incumplido con esa obligación.¹¹

A partir de ello, la Suprema Corte ha distinguido entre omisiones legislativas absolutas y relativas¹², entendiendo a las primeras, en aquellos casos que el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha extendió normativamente alguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia. Por otra parte, las omisiones relativas se actualizan cuando el órgano legislativo sí ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, no ejerciendo su función de crear leyes.

De ahí que, contrario a lo manifestado por la autoridad responsable, en el presente asunto no se actualice una omisión legislativa del Congreso de la Unión, **ya que no existe una obligación expresa en la Constitución General para que regule en materia de elección consecutiva de diputaciones.**

No obstante, como se explicó previamente, tampoco existe un impedimento para que la autoridad administrativa electoral ejerza su facultad regulatoria sobre lo dispuesto por el artículo 59 constitucional, ante una ausencia o vacía normativo, siempre y cuando ello se realice dentro de sus facultades legales y se cumpla con los principios reserva de ley y subordinación jerárquica.

Al respecto, si bien es cierto que el INE partió de la premisa errónea de que existía una omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión, ese órgano administrativo electoral ejerció su facultad regulatoria, con el objeto de dar certeza a los actores políticos y a la ciudadanía en general,

¹¹ Ver Amparo en revisión 1329/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹² Ver. Controversia constitucional 14/2005



de manera que se pudiera efectivamente instrumentalizar ese derecho. Así también de acuerdo con lo razonado por el INE, la emisión del Lineamiento busca salvaguardar la equidad en la contienda electoral y posibilitar la materialización del derecho a la elección consecutiva, en ejercicio de sus atribuciones previstas en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución General; y 44, numeral 1, incisos a), j) y jj) de la LEGIPE.

Cabe destacar que el principio constitucional de competencias se armoniza con el diverso de división de poderes, de ahí que el Órgano Reformador de la Constitución ha inducido en la concreción de un espectro de órganos que comparten funciones estatales relevantes diversos a las tradicionales funciones ejecutivas, legislativas y judicial.

La incorporación de los órganos autónomos a la arquitectura constitucional responde a una exigencia para atender áreas que requieren de un alto grado de especialización, no obstante, estos órganos conviven con los tradicionales poderes público, en la medida que están sujetos a la Constitución.

Así derivó el INE, quien tiene una competencia definida expresamente en la Constitución.

Para el Tribunal Pleno, en su jurisprudencia 20/2007 de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”, los órganos constitucionales autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, como producto de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes, que sin perder su esencia debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Además, sostuvo que a partir de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

De hecho, el Alto Tribunal entiende que el hecho de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, debido a que su misión principal radica en atender necesidades torales, tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Finalmente, la propia Corte define sus notas esenciales: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Por tanto, el INE en su calidad de organismo constitucional autónomo determinó emitir los Lineamientos impugnados al estimar que esa facultad regulatoria recaía en su ámbito competencial, porque existe un derecho reconocido en la Constitución General para las personas que ostentan una diputación (poder ser electas de manera consecutiva), y no existe una normativa que desarrolle las reglas que aplicarán para el ejercicio de ese derecho, ya que se encuentra en curso el proceso electoral, en el cual debe protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho de la elección consecutiva.

Así, en el Acuerdo impugnado, la autoridad responsable razonó que ante la ausencia de reglas respecto de cómo materializar el ejercicio del derecho de elección consecutiva, el INE, como autoridad responsable de conducir los procesos electorales a nivel federal, requería fijar las reglas de participación de los sujetos que se encontraran en ese supuesto, sin vulnerar los derechos consagrados a favor de los demás actores políticos que pretendan participar en los comicios federales 2020-2021.



En ese sentido, el INE no invadió una atribución reservada al Congreso de la Unión, y conforme al nuevo parámetro de regularidad constitucional, es jurídicamente factible que autoridades diferentes a las legislativas, en el ámbito de sus competencias, puedan desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano, siempre y cuando ello no implique una alteración a ese parámetro, sino una materialización del principio de progresividad de los derechos fundamentales, en términos de lo previsto por el párrafo tercero del artículo primero constitucional.

Finalmente, debe desestimarse el agravio de MORENA relativo a la falta de aplicabilidad del precedente SUP-JRC-14/2020, ya que se advierte que, en el Acuerdo combatido, el Consejo General del INE únicamente citó la “razón de decisión”,¹³ contenida en esa sentencia, en el sentido de referir que las autoridades tienen el compromiso de adoptar cualquier tipo de medida para hacer efectivos los derechos humanos y que tales medidas deben aprobarse con anticipación suficiente para que se haga factible su definitividad previo al inicio de las etapas del proceso electoral respectivo; sin referir propiamente o considerar aplicables las características particulares de aquel asunto, tales como el inicio del proceso electoral local.

Por tanto, son **infundados** los agravios relativos a que el INE no puede emitir los Lineamientos al existir una reserva de ley.

II. ¿Resulta vinculante el Acuerdo de la Cámara de Diputados respecto de la elección consecutiva en términos generales?

La parte actora refiere que, ante la ausencia de un marco legal secundario para la elección consecutiva, el veintiséis de noviembre del presente, la Cámara de Diputados aprobó diversas disposiciones legales que son aplicables a diputadas y diputados federales que opten por la reelección consecutiva, en el proceso electoral 2020-2021, para dar eficacia al derecho político ciudadano correspondiente.

¹³ Página 10 del Acuerdo impugnado.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

De manera que sería innecesario la emisión de los Lineamientos por parte de la autoridad administrativa electoral.

Así también, el PAN refiere que los Lineamientos genera una antinomia, ya que existen dos normas que regulan un mismo supuesto jurídico. Por una parte, el Acuerdo emitido por la Cámara de Diputados y, por otra, los Lineamientos aprobados por el Consejo General del INE.

a) Tesis de la decisión

La Sala Superior considera que el agravio es **infundado** porque las normas aprobadas por la Cámara de Diputados solamente tienen efectos al interior de ese órgano legislativo, y no regulan otras hipótesis jurídicas como lo hace el Lineamiento impugnado.

En ese sentido, esas normas no tienen el mismo ámbito de validez material y personal, por lo que no existe una antinomia jurídica.

b) Justificación

El diseño constitucional del ejercicio del poder en México está constituido bajo la institución del principio de división de poderes previsto en artículo 49 de la Constitución General¹⁴, el cual señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación.

También se debe precisar que la división de poderes tiende a crear un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto

¹⁴ Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.



constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías¹⁵.

La división de poderes en nuestro país no opera de manera tajante y rígida sino que ha sido modulada con numerosas excepciones con el fin de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, características que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación y coordinación entre ellos y que, en muchas ocasiones, funcionan como medios de control recíproco evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando la unidad del Estado y asegurando la voluntad de este para establecer y preservar el derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ese principio constitucional lleva al operador jurídico a considerar que en él existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, que resulta aplicable también a nivel federal, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido. Ello, porque solo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de "no hacer", es posible limitar efectivamente el ejercicio del poder.

Así, señala que son tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas, a fin de que respeten el principio de división de poderes, la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación con respecto a los restantes.¹⁶

- La intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse basta con que uno de los poderes se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le es ajena. La intromisión empero no implica que el poder que se entremete en los asuntos

¹⁵ SCJN: Jurisprudencia P./J. 52/2005 de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

¹⁶ SCJN: Jurisprudencia: P./J. 80/2004 de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS" y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 35/2000. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes es tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

- La dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

- La subordinación se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

Respecto al Poder Legislativo, se debe mencionar que de conformidad con lo previsto en el Capítulo II, del Título Tercero de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Poder Legislativo tiene como función primordial la expedición de leyes, es decir, elabora y decreta normas jurídicas de carácter general, impersonal, abstractas y permanentes, las cuales rigen las relaciones entre los diversos sujetos de Derecho del Estado Mexicano, ya sean del Derecho Público, Social o Privado. Así, la conformación del sistema normativo ordinario mexicano, nacional y federal, recae exclusivamente en este Poder Legislativo.

Ahora bien, las reglas generales aplicables al proceso legislativo ordinario, en el caso del Congreso de la Unión, se encuentran establecidas en los artículos 71 y 72 de la Constitución federal.

De conformidad con el contenido de los preceptos anteriores, el proceso legislativo federal consta de las etapas que, de manera general, se describen a continuación:

- **Iniciativa.** Se traduce en el acto por virtud del cual, los sujetos autorizados constitucionalmente por el artículo 71, presentan o proponen, ante la Cámara de Origen del Congreso de la Unión que corresponda, un proyecto de ley o decreto, con lo cual se pone en marcha el mecanismo para la formación de las leyes en nuestro sistema constitucional.
- **Discusión.** Es la etapa del proceso legislativo en la cual, con arreglo a las disposiciones consagradas en el Reglamento de Debates, se examinan las iniciativas de ley o decreto por los legisladores en cada una de las Cámaras que integran el Congreso Federal y se hace el intercambio de opiniones en favor o en contra de la proposición.
- **Aprobación.** Una vez agotada la discusión en el seno de la Cámara de Origen, se recoge la votación nominal de los legisladores, la cual, de ser suficiente, provocará la aprobación

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

del proyecto de ley o decreto, debiendo entonces remitirse para su discusión y aprobación a la Cámara Revisora. Debe destacarse que el proceso de discusión y aprobación de las iniciativas debe realizarse de manera sucesiva en ambas cámaras, por así establecerlo el epígrafe del artículo 72 constitucional, siendo que por lo que toca a los proyectos de decretos o leyes que versen sobre empréstitos, contribuciones, reclutamiento de tropas y responsabilidades políticas de servidores públicos, la discusión deberá realizarse primero en la Cámara de Diputados, fungiendo como Revisora la de Senadores; por lo demás, no existe impedimento constitucional para que la etapa de discusión se inicie, indistintamente, en cualquiera de las Cámaras.

- Sanción. Una vez aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras del Congreso Federal, se remite al Ejecutivo Federal para que, de no tener observaciones, ordene su publicación. El ejercicio de observaciones al proyecto se ha denominado derecho de veto, que provoca su devolución a la Cámara de Origen para su revisión, discusión y, en su caso, nueva aprobación por dos terceras partes del número total de votos, la cual, de darse, generará a su vez la remisión del proyecto a la Cámara Revisora para los mismos efectos que, de ser aprobada, deberá publicarse inmediatamente por el Ejecutivo.
- Promulgación o publicación. Consiste en la etapa del proceso legislativo en que el Ejecutivo Federal, una vez aprobado definitivamente el proyecto de ley o decreto en los términos requeridos con anterioridad, ordena que la norma recién creada se haga del conocimiento de los gobernados mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Inicio de vigencia. Aun cuando la fecha en que la norma legal se vuelve obligatoria constituye propiamente un efecto producto de la culminación del proceso legislativo, según lo establecido en el propio ordenamiento o de acuerdo con su



publicación en el aludido periódico oficial, en la doctrina se ha identificado a la vigencia de la ley como la última de las etapas de dicho procedimiento.

Cabe destacar que los dispositivos constitucionales consagran también reglas especiales tocantes al desechamiento de proyectos de ley por las Cámaras de Origen o Revisora, discusión preferente en la Cámara en la cual se presente la iniciativa e imposibilidad de ejercicio del derecho de veto por el Ejecutivo Federal en ciertas materias.

Cuando una de las Cámaras del Congreso de la Unión ejerce un acto de forma individual y sin la participación de la otra legisladora, aunque es un acto formalmente legislativo, el mismo es materialmente administrativo, porque desde su origen las facultades exclusivas en las que interviene una sola de las Cámaras constituye un decreto, pero no una ley en su sentido material, ya que no están dirigidos en forma general y abstracta a regular de modo directo la conducta de todos los gobernados, sino que rige para determinados sujetos, por lo que si no tiene su génesis en un estricto proceso legislativo, sino que, en un proceso diverso y con finalidades concretas y, a veces, individualizadas, no se está en presencia de una ley.

c) Caso concreto

Es **infundado** el agravio de la parte actora, ya que no existe una antinomia jurídica entre las dos normas, porque si bien el Acuerdo fue aprobado formalmente por la Cámara de Diputados, materialmente se trata de una disposición interna que no extiende sus efectos de manera general y abstracta.

En efecto, las normas expedidas por la Cámara de Diputados no pueden ser consideradas como una norma jurídica con el carácter de ley, como normas generales, impersonales y abstractas que regulan una situación determinada, cuando no han pasado por el proceso legislativo correspondiente.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

Más aún, el acuerdo denominado: Acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen disposiciones internas aplicables a diputadas y diputados federales que opten por la elección consecutiva en el proceso electoral 2020-2021, publicado en la Gaceta Parlamentaria, el veintiséis de noviembre de este año, fue emitido por los integrantes de la Junta de Coordinación Política y de la Mesa Directiva de ese órgano legislativo.

Lo anterior revela que el acuerdo fue emitido por autoridades que, aunque forman parte del cuerpo legislativo, no derivó de un procedimiento legislativo, de ahí que los aspectos que se prevén en ese acuerdo no revisten las características que posee una norma general.

En esa tesitura, no por el hecho de que se indique que el acuerdo fue emitido en nombre de la Cámara de Diputados, por esa razón adquiere el carácter de ley, cuando, una vez analizada su expedición, se advierte que fue emitido por órganos de ese órgano legislativo, que en modo alguno pueden desconocer lo dispuesto por las normas constitucionales para regular un precepto de la Carta Magna.

Incluso, lo anterior evidencia que el Acuerdo no fue producto de un procedimiento legislativo que se exige para emitir la reglamentación de un precepto constitucional.

En ese sentido, el Acuerdo en cuestión únicamente tiene efectos al interior de la Cámara y no de manera general.

Así, dentro de las funciones individuales de la Cámara de Diputados no está la concerniente a reglamentar directamente preceptos constitucionales para regular aspectos político-electorales, ni cuestiones relativas a los procesos electorales, sin agotar previamente el proceso legislativo que exige la normativa constitucional.

En efecto, la facultad de reglamentar aspectos concernientes a los procesos electorales federales corresponde exclusivamente al INE, debido a que es la autoridad nacional encargada de la función estatal electoral, en el ámbito federal.



En ese sentido, las normas expedidas por la Cámara de Diputados el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, no tienen como efecto constreñir al INE a seguirlas o aplicarlas, ya que las mismas tienen efectos al interior de ese órgano legislativo, y no, para otros sujetos de derecho, al no ser generales, abstractas e impersonales.

De ahí que no exista la antinomia que refiere la parte atora, ya que estas se dan únicamente cuando dos normas pertenecientes al mismo sistema jurídico, concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, y atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico tal y como se razona en la tesis jurisprudencial del rubro: “ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN”.¹⁷

En el caso, resulta evidente que esas normas no tienen el mismo ámbito personal y material de validez, ya que el Acuerdo no tiene efectos generales y por ello se dirige de manera no vinculante a las y los legisladores, mientras que el Lineamiento sí está formulado como una norma administrativa general, abstracta y obligatoria, dirigida a los partidos políticos nacionales, y a las diputadas y diputados que accedieron al cargo mediante una postulación partidista, y aquellas personas que pretendan obtener su registro como candidata o candidato a una diputación federal en el proceso electoral 2020-2021, a través de la figura de la elección consecutiva.

En ese sentido, es infundado lo alegado por el recurrente ya que no existe una antinomia jurídica entre el Acuerdo y el Lineamiento, ya que tienen ámbitos de validez diferentes, por ello, no le asiste razón en que el INE se debió guiar y aplicar el acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

¹⁷ Tesis I.4o.C.220 C, registro digital: 165344, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2788

III. Facultad del INE para reglamentar aspectos sobre fiscalización y equidad en la contienda respecto de la elección consecutiva

La parte actora refiere que el Consejo General del INE excedió su facultad reglamentaria al imponer una serie de cargas desproporcionadas consistentes en la entrega de información y documentación no previstas en la normativa electoral vigente, y que al hacerlo está regulando los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la constitución.

Además, que los Lineamientos no solamente introducen reglas novedosas e imponen cargas que condicionan el ejercicio del derecho de ser votado, sino que establecen sanciones como la negativa del registro de la precandidatura o candidatura.

a) Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios hechos valer por la parte actora, porque a la autoridad electoral le corresponde ejercer sus atribuciones constitucionales y legales en la materia que comprenden la fiscalización y la preservación de la equidad en la contienda, tanto respecto de quienes opten por la reelección consecutiva, como respeto de los demás participantes en la contienda electoral.

b) Justificación al caso concreto

El artículo 41, base II de la Constitución General establece que la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus precandidatos, fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.

En tanto que el artículo 6, numeral 2 de la Ley General establece que el INE dispondrá lo necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en las leyes generales. Mientras que el artículo 44, inciso jj) dispone que el



Consejo General de dicho Instituto dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley.

En congruencia con ello, en los artículos 41, Base V, apartado B de la Constitución General; 190 y 191 de la Ley General, se establece que es facultad del Consejo General del INE, emitir Lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

Por tanto, es evidente que el INE efectivamente cuenta con atribuciones para establecer reglas para la contabilidad, rendición de cuentas y fiscalización de los partidos políticos y, en consecuencia, de sus precandidatos y candidatos.

Cabe mencionar que la facultad de la autoridad administrativa electoral para instrumentar la manera, plazos y elementos formales necesario para que los sujetos obligados cumplan con la obligación de rendir cuentas, mediante la creación de normas de naturaleza reglamentaria, no se agota con la emisión de un instrumento normativo al que formalmente se le denominen lineamientos, pues como se ha explicado con antelación, tanto el Poder Revisor de la Constitución, como el Legislador delegaron al INE la potestad de instrumentar esos aspectos, a fin de hacer operativo y otorgar vigencia práctica al modelo de fiscalización.

En ese sentido, en el artículo 75 de la Ley General de Partidos Políticos se establece que el Consejo General del INE, a propuesta de la Comisión de Fiscalización, previo al inicio de las precampañas y de acuerdo con la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos, determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña, de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.

Además, el artículo 23 fracción 1, inciso d) y f); y 25, numeral 1, inciso v) de la Ley General de Partidos Políticos, disponen que son derechos de los partidos políticos acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público; además de que son obligaciones de los entes

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

políticos elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos (públicos y privados) a que se refiere la ley.

También, el artículo 59 de la citada Ley determina que cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de las disposiciones legales y las decisiones que emita el Consejo General del INE y la Comisión de Fiscalización.

El numeral 127 del referido reglamento, dispone que existe una obligación de registro contable y soporte con documentación original a nombre del sujeto obligado, de todos los egresos relacionados con actos de precampaña, obtención de apoyo ciudadano y campaña.

Ello, en atención al modelo de fiscalización de los gastos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante las precampañas y campañas electorales, que impone a los sujetos obligados la obligación de informar a la autoridad fiscalizadora, en tiempo real sobre sus ingresos y egresos, así como otros actos, a efecto de que la autoridad esté en posibilidad de ejercer su función de verificar y fiscalizar los ingresos y egresos, para preservar la equidad en la contienda.

Ahora, el informar sobre diversos aspectos que puedan tener los servidores públicos, sobre los recursos que estén bajo su responsabilidad, atiende a que se debe permitir a la autoridad fiscalizadora ejercer sus facultades de comprobación, mediante la verificación de los gastos efectuados y los recursos empleados en cada uno de los actos de precampaña y campaña, para que posteriormente puedan ser analizados y confrontados con los gastos reportados.

De esa manera, la obligación de los partidos políticos, precandidatos y candidatos consiste en reportar cada uno de los ingresos y egresos, así como reportar, en el caso de los servidores públicos que pretenden reelegirse, los recursos que tiene bajo su mando, para que cada uno de esos actos pueda ser verificado.



Lo anterior, a fin de preservar los principios de la fiscalización, como lo son la transparencia y rendición de cuentas, y de control.

En efecto, con el conocimiento previo de los recursos de los que dispone el servidor público que pretende reelegirse, permite a la autoridad fiscalizadora estar en mejor aptitud de verificar que los gastos derivados de sus actividades cumplan con lo establecido en la normatividad y, en específico, con lo relativo a que el dinero público no ingrese a los procesos electorales y vulnere la equidad en la contienda.

Ello, en el entendido de que los servidores públicos tienen impuesto un deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, conforme a lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución federal.

En tal sentido, que se informe a la autoridad nacional electoral, encargada de la fiscalización de los recursos ejercidos en los procesos electorales federales, resulta palmario que el INE puede emitir lineamientos que pretenda verificar los recursos que los servidores públicos tengan bajo su mando y que pretendan reelegirse, ya que ello permitirá al órgano fiscalizador contar con la información necesaria para verificar con oportunidad el adecuado manejo de los recursos públicos, a fin de garantizar un régimen de transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático de Derecho.

En este sentido, exigir a los servidores públicos que, para efectos de fiscalización, informen al INE su participación en el proceso electoral, así como imponer el deber de detallar los recursos públicos bajo su mando, no resulta una acción desproporcionada por sí misma y analizada bajo el parámetro del ejercicio de la facultad de reglamentación, ya que pretende, en general, verificar que los mismos sean usado para su finalidad, sin incidir en la equidad en la contienda.

Adicionalmente, se considera que, conforme con la normativa constitucional y legal aplicable, la fiscalización que ejerce el INE en los

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

procesos electorales no se debe entender referida únicamente al financiamiento público y privado, sino que se debe entender extendido a los recursos públicos bajo el mando directo de servidores públicos que pretende reelegirse, ya que se debe verificar que los mismo no incidan en la equidad en la contienda.

Con base en ello, se concluye que, al ejercer la facultad reglamentaria, analiza en general el caso de los recursos públicos bajo el mando de servidores públicos que pretenden reelegirse, persigue un fin constitucionalmente válido y genera condiciones de equidad y, en todo caso, constituye una medida razonable, en virtud de que se justifica su emisión para salvaguardar la equidad en la contienda.

En ese entendido, se debe decir que el ejercicio de la facultad reglamentaria en la materia no resulta contraria al marco constitucional ni legal, sin que ello implique reconocer que las normas expedidas, en cada caso, resulten acordes al modelo constitucional y legal, ya que se deben verificar en cuanto a su proporcionalidad y razonabilidad en cada caso concreto.

IV. Modificaciones sustanciales fuera del plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral

La parte actora refiere que la emisión de los Lineamientos contraviene lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución General, al realizar modificaciones fundamentales dentro de los noventa días del inicio del proceso electoral, violentando el principio de certeza que debe regir la función electoral.

a) Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado** porque los Lineamientos regulan temas instrumentales y no sustanciales, y de ahí que no se incurra en la prohibición constitucional.



b) Justificación al caso concreto

El artículo 105, fracción II, de la Constitución General establece en lo que aquí interesa, que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en que habrán de aplicarse y que, durante el desarrollo del mismo, no puede haber modificaciones legales fundamentales, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia.

El referido principio consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en la jurisprudencia 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”, que la intención del órgano reformador de la Constitución al establecer tal prohibición, fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte, y que esta resolvería las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza.

Igualmente, en la jurisprudencia de rubro “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVA EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN DE LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”, la Suprema Corte de Justicia determinó que la norma constitucional aceptaba las siguientes excepciones:

- Que las citadas modificaciones legislativas **no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral**, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque este ya hubiera comenzado, y

- Si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

En ese sentido, no basta con afirmar que la emisión de una norma emitida dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral contraviene lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, sino que debe demostrarse que modifica sustantivamente las situaciones o normas creadas con anterioridad a su vigencia.

En el caso concreto, el INE no estaba obligado a apegarse al plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, porque las modificaciones realizadas no constituyen modificaciones fundamentales.

Contrario a lo que aducen los actores, los ajustes realizados no implican el otorgamiento, alteración o eliminación de algún derecho u obligación, dado que únicamente se trata de **aspectos instrumentales para permitir la operatividad del derecho a poder ser reelecto durante el actual proceso federal.**



Es importante considerar que el emitir los lineamientos a fin de establecer las reglas que permitan materializar este derecho a poder ser reelecto, no son fundamentales y tienen como única finalidad precisar, dar claridad, coherencia y homogeneidad a dicha figura, implementada por primera vez en el ámbito federal.

La determinación del INE únicamente se traduce en establecer las reglas para hacer efectivo un derecho durante las diversas etapas del proceso electoral, situación que, por sí misma, no implica algún perjuicio para la ciudadanía, los partidos políticos o las autoridades locales, por el contrario, la falta de regulación ocasionaría constantes conflictos entre las personas aspirantes a ser reelectas y los partidos políticos e incertidumbre sobre lo que legal y constitucionalmente pueden o no pueden hacer.

De este modo, el Instituto, en su facultad reglamentaria, aprobó los Lineamientos impugnados que establecen la manera en que se va ejercer el derecho que, en principio, y con independencia del análisis de los aspectos controvertidos en particular, la reglamentación se refiere desde una perspectiva general sobre la manera en que se deben llevar los derechos y las obligaciones relativos a la fiscalización, equidad en la contienda y otros aspectos que tienen que cumplirse en torno a la postulación, por lo que no constituye una norma de carácter fundamental, sino operativa o instrumental.

Desde esta perspectiva, no le asiste razón a los actores cuando aducen que se trata de modificaciones fundamentales, en razón de introduce reglas que inciden de forma sustancial en el proceso electoral que comenzó en el mes de septiembre pasado.

Lo anterior, toda vez que el derecho está consagrado en la Constitución General y ante la falta de su regulación, como ya se dijo en el apartado anterior, la autoridad electoral está obligada a establecer las reglas y condiciones a los que deben sujetarse los legisladores que pretendan reelegirse inmediatamente, no hacerlo imposibilitaría su pleno ejercicio y una extremada litigiosidad, por lo que es indispensable establecer, al

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

menos parámetros generales. Asimismo, la novedad de esta figura en el ámbito federal obliga a contar con una regulación que permita su operatividad tomando en cuenta otros aspectos importantes, como la paridad de género, la fiscalización y la equidad en la contienda electoral, lo cual justifica la emisión de los Lineamientos impugnados.

De lo contrario, no contar con una regulación, provocaría incertidumbre lo que sí trastocaría el principio de certeza pues, si bien, esta Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han establecido ciertos criterios, al ser una figura de implementación novedosa a nivel federal, no se advierte que estén cubiertos los escenarios fácticos o normativos que puedan suscitarse.

Por lo tanto, no existe violación a la temporalidad señalada en el artículo 105 constitucional, ni al principio de certeza.

Los agravios son **infundados** porque los Lineamientos tienen una naturaleza accesorio y temporal, dirigida a modular determinadas cuestiones inherentes a la elección consecutiva de diputaciones federales, sin que ello represente de forma alguna una modificación legal fundamental.

V. Elección consecutiva por el mismo distrito o circunscripción

La parte actora alega que los Lineamientos imponen una restricción injustificada al derecho de ser votado, al establecer que las diputadas y diputados que decidan contender por la elección consecutiva deberán hacerlo por el mismo distrito o circunscripción por el que fueron electos en el proceso electoral anterior.

En ese sentido, la parte actora refiere que quien ostenta una diputación no es mandatorio en el sentido legal, es decir no es el representante particular de algún sector social o algún distrito o circunscripción uninominal.

Igualmente, que la Constitución General no exige una continuidad en la residencia de un legislador durante todo el periodo para el que fue electo,



sino que otorga esa posibilidad como derecho, por lo que no existe impedimento para que esa persona traslade su residencia a un distrito o circunscripción diversa.

Aunado a ello, el PAN alega que los requisitos contemplados en el artículo 55 fracción III de la Constitución para ser legislador, contempla el ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta, con residencia efectiva de seis meses anteriores a la misma y que, entonces respecto de este segundo supuesto, es posible cubrirlo a más tardar el seis de enero de dos mil veintiuno, toda vez que el seis de junio será la jornada electoral federal, lo que hace nugatorio el derecho de reelección a un ámbito mucho menor, imponiendo un sesgo mediante el distrito electoral del que fue originalmente electo o, en su caso, la circunscripción electoral en la que haya sido propuesto de origen.

Lo que considera es contrario al principio pro persona, ya que cuando se ejerce el cargo de legislador se es representante de la Nación, sin importar la demarcación de origen o la lista plurinominal de la que haya emanado.

De esta forma, si la ley expresamente no regula la elección consecutiva por un mismo distrito o circunscripción, debe considerarse que existe la posibilidad de hacerlo por un ámbito territorial distinto, pues lo que no está prohibido se encuentra permitido, siempre que se cumpla con los términos del artículo 55 constitucional de ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección.

Finalmente, afirma que la autoridad administrativa no puede imponer mayores restricciones basándose en criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que no son aplicables al ámbito federal, por tratarse de consideraciones relativas a legislaciones locales, en concreto a la legislación del Estado de Puebla, a partir de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas.

Por su parte, el promovente del juicio ciudadano SUP-JDC-10257/2020 manifiesta que la autoridad administrativa excede sus facultades al

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

imponer restricciones tanto respecto al ámbito territorial, como al exigir el cumplimiento de otros requisitos como el de aquellos previstos en el artículo 55, fracción III de la Constitución, relacionado con la residencia efectiva. Aunado a que, por una parte, debe distinguirse entre diputaciones de mayoría relativa de las de representación proporcional, considerando que estas tienen por objeto la representación de las minorías políticas y no el de tener o construir un vínculo con los electores y, por otra, que no existe un mandato imperativo entre el representante y sus electores, incluso dentro de las elecciones de mayoría.

De ahí que, si no existe dicha vinculación, dado que los diputados representan a toda la nación y no los intereses de sus electores, resulta evidente, en opinión del actor, que no se puede pretender que la reelección o elección consecutiva por el principio de representación proporcional se limite a la misma circunscripción en la que fue electo.

Finalmente, la parte actora alega que los lineamientos, al exigir que la elección consecutiva corresponda al mismo ámbito territorial, pasan por alto el derecho al libre tránsito, e imponen un requisito adicional para el ejercicio del derecho a ser votado, estableciendo condiciones que representan “calidades adicionales” o requisitos (impedimentos) que no están previstos en la legislación, lo que vulnera el artículo 35, fracción II de la Constitución general que establece el derecho a ser votado teniendo las calidades que establezca la ley, no así la autoridad administrativa.

a) Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios expuestos por los impugnantes porque los Lineamientos son conformes con el contenido formal y material de la Constitución General, al vincular la elección consecutiva al mismo ámbito territorial, distrito o circunscripción, y ello no vulnerar los derechos de votar o de libre tránsito.



b) Justificación

La Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad en el que se contienen la organización, el procedimiento y los lineamientos de formación de la unidad política y la forma en que deben asumirse las tareas del Estado. Asimismo, previene los procedimientos para resolver los conflictos en el interior de la comunidad, crea las bases y determina los principios del orden jurídico en su conjunto.¹⁸

En ese sentido, la Constitución no es solamente una norma en sentido formal, sino que, al ordenar el sistema normativo y las actividades del Estado, también incluye una concepción valorativa.

La Constitución en sentido formal es en esencia una norma caracterizada por ciertos elementos que comprenden las particularidades en su aprobación, su denominación y su reforma. En sentido material, la Constitución comprende el sistema integrado por aquellas normas que forman parte esencial de la pretensión jurídico-positiva que determinan la función del pueblo en un orden integrador. De manera tal que el derecho constitucional material puede también existir al margen del texto constitucional y a la inversa.¹⁹

Por ejemplo, la doctrina alemana ha considera a la apertura de la Constitución como una garantía jurídica, en razón de que las reglas de actuación y directrices políticas generales que preceptúa dejan espacio para que las fuerzas políticas que actúan en un momento histórico determinado puedan emprender la actualización constante del sistema jurídico, de manera tal que los principios constitucionales no resulten obsoletos.²⁰

Por ello, esta Sala Superior, en su calidad de Tribunal Constitucional, no puede interpretar el texto constitucional únicamente en su literalidad, sino

¹⁸ Fioravanti, M, Constitución. De la antigüedad a nuestros días, Madrid, Trotta, 2001, p. 114.

¹⁹ Bachof, Otto, ¿Normas constitucionales inconstitucionales?, Tiempos del Constitucionalismo, Palestra Editores, Lima, 2010, 60 y 61.

²⁰ Hesse, Karl, Escritos de derecho constitucional, 2ª, ed, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, nota 6 p. 20.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

que debe atender a los bienes, valores y principios jurídicos que representan esas normas en un Estado democrático de Derecho.

En ese sentido, el derecho a ser votado no es un derecho absoluto. Dicho derecho implica dos dimensiones, una individual y una social a partir de la existencia de un vínculo necesario entre representantes y representados, y que la naturaleza jurídica de la reelección, o elección consecutiva, supone, salvo previsión expresa en contrario, una condición implícita que se traduce en la posibilidad de limitar la reelección al mismo ámbito territorial, distrito o circunscripción, sin que ello, por sí mismo, implique una vulneración al derecho a ser votado.

El alcance constitucional y convencional del derecho al sufragio pasivo (dimensiones individual y social)

La Constitución General dispone en su artículo 35, fracción II, como uno de los derechos de la ciudadanía, el de “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley...”.

Al respecto, esta Sala Superior ha reiterado que “los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa” y, en consecuencia, su interpretación no debe ser restrictiva, ello “no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados²¹”

En consecuencia, como lo ha reiterado también esta Sala Superior, el derecho al sufragio pasivo previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a las regulaciones o limitaciones previstas legalmente, las cuales no deben

²¹ Véase al respecto la jurisprudencia 29/2002 con rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”.



ser irrazonables, desproporcionadas o que, de algún otro modo, violen el núcleo esencial o hagan nugatorio el ejercicio del derecho constitucionalmente previsto.²²

En ese sentido, tanto la Constitución como la ley establecen calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que son necesarias para poder ejercer el derecho al sufragio pasivo y, en consecuencia, acceder a los cargos de elección popular correspondientes, los cuales se identifican también con los “requisitos de elegibilidad” en sentido amplio.

De esta forma, se exigen, por una parte, una serie de cualidades inherentes a las personas que pretendan ocupar un cargo de elección popular que se traducen en requisitos de elegibilidad, los que pueden ser de carácter positivo, como: edad mínima, residencia u oriundez del Estado en que se celebre la elección; así como requisitos de carácter negativo: no ser ministro de culto religioso y no desempeñar determinado empleo o cargo como servidor público, en alguno de los Poderes federales o estatales o bien del gobierno municipal, entre otros, tal y como se advierte de lo dispuesto por el artículo 55 constitucional.

Adicionalmente el artículo 10 de la Ley General exige una serie de requisitos a tales cualidades inherentes a la persona, para ejercer el derecho al sufragio pasivo.

Tales requisitos de elegibilidad tienen entre sus finalidades asegurar la vinculación de las y los candidatos con el país en general, y con la región o ámbito territorial en la que se efectuará la elección, en particular: que tenga la capacidad de goce y ejercicio de todos sus derechos, que no ejerza funciones que sean incompatibles con el cargo que se pretende ejercer y que pudiese darle ventaja indebida en la lucha electoral.²³

De esta forma, los requisitos que exigen un vínculo territorial son parte de las calidades requeridas para el ejercicio de un cargo de elección popular. Vínculo que se relaciona con las dos dimensiones del derecho al sufragio, individual y social, que se manifiesta, entre otras

²² Al respecto, entre otros SUP-REC-709/2018 y SUP-REC-841/2015 y acumulados.

²³ SUP-REC-816/2018 y SUP-REC-817/2018, acumulados.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

circunstancias, en la relación implícitas existentes entre representantes y representados.

Tal vínculo ha sido también evidenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando advierte que “el ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política”. Asimismo, el Tribunal interamericano ha hecho notar que “en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad.

Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho.

De esta forma, la exigencia, como condición habilitante para el ejercicio de los derechos de participación política, de ciertos vínculos con el distrito electoral o ámbito territorial donde se ejerce el derecho son comunes a los sistemas democráticos.²⁴

Ahora bien, no deben equipararse de manera automática las condiciones habilitantes o requisitos de elegibilidad con las exigencias implícitas o explícitas que válidamente resultan exigibles a la elección consecutiva o reelección de quienes ejercen un cargo de elección popular.

Las exigencias o condiciones explícitas están previstas expresamente en el artículo 59 constitucional cuando expresa:

Artículo 59.- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

²⁴ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155, y *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288.



De esta forma, las condiciones expresamente establecidas para la reelección de diputaciones consistentes en que la postulación son: a) que sea por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado; b) por cualquier partido si han renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y c) que sea hasta por cuatro periodos consecutivos.

No obstante, existen otras condiciones implícitas que derivan de la propia naturaleza de la institución jurídica de la reelección legislativa, y constituyen limitaciones internas que, si bien pueden modularse por el legislador, pueden ser reglamentadas también por la autoridad administrativa, en la medida en que no constituyen límites externos sino intrínsecos que derivan de su propio contenido o que resultan inmanentes, en tanto que derivan de la necesidad de articular los derechos fundamentales con otros derechos, bienes públicos, principios o fines constitucionales.

Lo anterior deriva de la noción general —que ha sido ya destacada por esta Sala Superior— de que los derechos fundamentales no tienen un carácter absoluto, sino que se encuentra limitados tanto interna como externamente. Por un lado, los límites internos son aquellos que sirven para definir el contenido del derecho, por lo que resulta intrínseco a su propia definición, mientras que, por el otro lado, los límites externos se imponen por el ordenamiento a para su ejercicio legítimo y ordinario.²⁵

De esta forma, para valorar si la exigencia establecida en los Lineamientos impugnados respecto a la que la elección consecutiva o reelección legislativa debe hacerse por el mismo ámbito territorial, distrito o circunscripción corresponde con una limitación que, en principio, forma parte del contenido de la propia institución de la reelección, resulta

²⁵ Al respecto véanse, entre otras, las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JDC-32/2018 y SUP-REP-279/2015. La existencia de limitaciones implícitas o internas a los derechos políticos ha sido también reconocida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al señalar que el derecho de ser elegido no es absoluto, sino que incluye “limitaciones implícitas” impuestas por los Estados —como motivo de inelegibilidad— para asegurar la equidad entre los candidatos y proteger al electorado de presiones de los funcionarios a cargo. Entre otros, Caso de Gitonas y otros vs. Grecia, cit. en Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Convención de Venecia), “Informe sobre los Límites a la Reelección Parte I – Presidentes”, 114ª Sesión Plenaria, Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018, pág. 69.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

necesario analizar la naturaleza de esta institución jurídica, considerando que en sí misma no es un derecho autónomo.

Naturaleza jurídica de la reelección

Como lo ha reiterado esta Sala Superior, la reelección no es un derecho político-electoral en sí misma, es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado y en cuanto, modalidad de ejercicio de dicho derecho, no opera en automático, sino que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales. Así se advierte de la jurisprudencia 13/2019 con rubro y texto:

DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN.- De conformidad con los artículos 35, fracción II, 115, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene que la reelección es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo. Sin embargo, esta modalidad no opera en automático, es decir, no supone que la persona necesariamente deba ser registrada para una candidatura al mismo puesto, sino que es necesario que se cumplan con las condiciones y requisitos previstos en la normativa constitucional y legal, en tanto, esta posibilidad debe armonizarse con otros principios y derechos constitucionales, como el de autoorganización de los partidos políticos, en el sentido de que se observen las disposiciones estatutarias y los procedimientos internos de selección de candidaturas.

Así, esta Sala Superior, en diversos precedentes, ha establecido que la elección sucesiva o reelección constituye una modalidad del derecho a votar y, como tal, es susceptible de ser modulada o restringida, a partir de un ejercicio de ponderación con otros derechos o valores constitucionalmente relevantes.

En consecuencia, la reelección supone la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular, pueda contender nuevamente por él mismo, al finalizar el periodo de su mandato, en la medida que cumpla las condiciones y requisitos legales y estatutarios previstos para su ejercicio, sin que el ordenamiento jurídico mexicano conceda el derecho a ser postulado necesariamente o de ser registrado a una candidatura al mismo puesto. Es decir, que no hay una garantía de permanencia, pues no constituye un derecho absoluto de la



ciudadanía para su postulación de forma obligatoria o automática, de ahí que está limitada o supeditada a la realización de otros derechos, ya que constituye “una modalidad del derecho a ser votado”.

Por tanto, la naturaleza jurídica de la reelección es la de ser una modalidad del derecho a ser votado que permite la posibilidad jurídica de que quien haya desempeñado algún cargo de elección popular pueda contender nuevamente por él mismo, al finalizar el periodo de su mandato, sin que la misma constituya un derecho absoluto para la postulación de forma obligatoria o automática, ya que está limitado o supeditado al otorgamiento de otros derechos previstos en la Constitución federal, en los tratados internacionales o en la normativa electoral y tal posibilidad está comprendida, en principio, en la libertad de los partidos políticos para definir sus candidaturas.²⁶

Ámbito territorial como condición para la reelección legislativa

Para valorar la constitucionalidad y legitimidad de la exigencia para la reelección consecutiva de la postulación por el mismo ámbito territorial, es conveniente tener en cuenta las finalidades que el Constituyente permanente consideró relevantes para incorporar la institución en el ordenamiento jurídico mexicano.

Al respecto, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, respecto a la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores, se señaló lo siguiente:

Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores,

²⁶ Así lo hizo al resolver los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JDC-1172/2017, SUP-JRC-4/2018, SUP-JDC-35/2018 y SUP-JDC-888/2017y acumulados. Sobre esta cuestión, la Comisión de Venecia, al emitir un informe sobre los límites a la reelección, opinó que la reelección es la posibilidad para presentarse a un cargo para otro periodo inmediato previsto en la legislación, por lo cual es una modalidad, o una restricción del derecho a la participación política, y específicamente, a contender por un cargo. Véase Convención de Venecia, “Informe sobre los Límites a la Reelección Parte I – Presidentes”, cit.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.

En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo.

Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el régimen transitorio, se propone que la reforma al artículo 59 en materia de reelección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, sea aplicable a partir del proceso electoral de 2018 y, en el caso de los diputados a las Legislaturas Estatales, tratándose de las entidades federativas que opten por dicho régimen, sea aplicable a partir de la segunda Legislatura inmediata posterior a aquélla que realice las modificaciones pertinentes a la constitución local del Estado de que se trate. Tal disposición tiene por objeto evitar que los legisladores que realicen las reformas necesarias para la implementación de la reelección, resulten beneficiados con las mismas.

(Destacado añadido).

De lo expuesto se advierte que la incorporación de la elección consecutiva o reelección tuvo como una de sus razones o finalidad el de estrechar el vínculo de las y los representantes con los electores, ya que serán estos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que también se consideró que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados, aunado a la profesionalización de la carrera legislativa.

Lo anterior es congruente con las dos dimensiones del derecho al sufragio que ya han sido destacadas y de la relación estrecha entre el



derecho al sufragio activo y el sufragio pasivo, como uno de los principios constitutivos de las elecciones auténticas.

Cuestión que también se vincula con lo argumentado por la responsable al señalar que los Lineamientos “observan la elección consecutiva en su doble vertiente, es decir, como derecho a ser votado y derecho a votar” y que uno de sus objetivos es brindar a la ciudadanía “la oportunidad de evaluar el desempeño del servidor público que pretende elegirse de manera consecutiva”; lo que permite a su vez un reforzamiento o maximización del derecho a votar al “brindar a la ciudadanía la opción efectiva de decidir y en su caso, reconocer la labor de las y los legisladores y erigirse como una herramienta eficiente que fortalezca la vida democrática, con la oportunidad de evaluar el desempeño de sus representantes, reconociéndolos o no con su sufragio ante una eventual y probable elección consecutiva”.

Tales manifestaciones de la responsable se corresponden con lo ya señalado respecto a la finalidad de la institución de la reelección y a la propia naturaleza de dicha modalidad de ejercicio del derecho al sufragio pasivo en sus dos dimensiones respecto al derecho a votar de la ciudadanía a votar en elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante un voto informado (dimensión social), y el derecho de las personas a ser electas (dimensión individual).

Como se apunta en las propias consideraciones de los Lineamientos, existen pronunciamientos de otras instancias, como la Comisión de Venecia, cuyas opiniones resultan orientadoras en la medida en que fomentan buenas prácticas electorales,²⁷ en el sentido de que la elección consecutiva es un mecanismo que perfecciona el ejercicio del derecho al voto, tanto en su aspecto activo como pasivo, en la medida que, tras un ejercicio de rendición de cuentas y evaluación de la función legislativa o de gobierno, la ciudadanía decide favorecer con el voto a un funcionario público o legislador, cuya trayectoria y funciones ya conoce y, en consecuencia –señala la Comisión– los límites a la reelección pueden ser

²⁷ Jurisprudencia21/2015 con rubro ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

en interés de los electores al permitirles reelegir selectivamente representantes de “mayor calidad” para un segundo periodo en funciones.²⁸

Lo anterior es consecuente también con lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, respecto de la legislación de Puebla –que establece también la limitación para los diputados locales de ser reelectos en el mismo distrito electoral, en el sentido de que la disposición respectiva no vulneraba el derecho de ser votado, considerando que “el Poder Reformador tuvo entre las razones que explican la reelección, la consistente en que los legisladores tengan un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán estos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo”.

Contrario a lo manifestado por la parte actora, esa interpretación no solamente es válida para el caso de la normativa del Estado de Puebla, sino en general para la figura de la reelección. Lo anterior, ya que tal y como se explicó de manera previa, las normas constitucionales no son neutras, sino que persiguen cierta racionalidad y protegen bienes y valores jurídicos, en el marco de un Estado constitucional y democrático de Derecho.

De manera tal que la norma constitucional que reconoce el derecho de elección consecutiva no tenga un significado solamente formal, sino material, respecto de los fines que busca generar en una democracia constitucional.

Esto es que, la reelección opere para personas postuladas por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior.

Lo cual, no restringe el derecho a ser votado, pues de acuerdo con los antecedentes del procedimiento de reforma constitucional que permitió la elección consecutiva de legisladores, se advierte que el Poder

²⁸ Convención de Venecia, “Informe sobre los Límites a la Reelección Parte I – Presidentes”, cit.



Reformador sustentó la regla en la idea de que los legisladores tuvieran un vínculo más estrecho con los electores, porque estos son los que ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados.

Esto significa que la norma reclamada busca maximizar el fin perseguido de la reelección, que no es otro que el de la rendición de cuentas, ya que es el ciudadano el que puede calificar el desempeño del candidato electo, lo que explica que la disposición haga referencia a una reelección por el mismo distrito electoral, en virtud de que son sus habitantes los que pueden llevar a cabo ese juicio de rendición de cuentas.

Criterio que coincide con la opinión rendida por esta Sala Superior en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, en la cual se consideró “que el requisito para que los diputados que busquen la reelección consistente en que solo puedan ser postulados en el mismo Distrito Electoral no vulnera el derecho a ser votado previsto constitucionalmente, siempre y cuando su interpretación sea en el sentido de garantizar el vínculo entre electores y elegidos por la pertenencia a cierta demarcación territorial”, considerando también que “con la reelección es posible premiar o castigar a un legislador mediante el sufragio, máxime si se tiene en consideración que si la elección consecutiva se da en el mismo distrito electoral o en algún distrito del mismo municipio [...], está garantiza la posibilidad de evaluar la gestión de los servidores públicos para efecto de la reelección o no, para de ahí ratificar o no al legislador.”

Lo expuesto es coincidente también con lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, respecto de la legislación de Coahuila, en la cual se dispuso que los presidentes municipales, síndicos y regidores que pretendan la reelección deberán ser registrados para el mismo municipio en que fueron electos previamente. Disposición que se consideró constitucional, considerando que “el objetivo pretendido con la introducción de la reelección fue conseguir una relación más estrecha

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

entre el electorado y los funcionarios electos mediante sufragio, que propicio una participación democrática más activa y una mayor rendición de cuentas ante los ciudadanos y dichos funcionarios”, siendo que considerar lo contrario, es decir, que la reelección no debe ser para el mismo ámbito territorial “no encuadraría dentro del concepto de reelección, sino que se trataría de una nueva elección independiente de la anterior, sujeta a los requisitos correspondientes”.

Lo anterior evidencia que en sí misma, la exigencia de postulación por el mismo ámbito territorial no es inconstitucional, en la medida en que permite la reelección legislativa en las condiciones previstas por el Poder reformador de la Constitución y es congruente con los fines de su implementación.

Así, en principio, la reelección o elección consecutiva supone la participación de la misma persona, en el mismo cargo y en el mismo ámbito territorial. De otra forma, se trata de una elección distinta. No basta que el cargo que se ostenta sea el mismo, sino que es preciso que las condiciones de la elección sean en la mayor medida las mismas que en la elección original.

Por ello, deviene inexacto lo expuesto por el partido apelante en el sentido de que no resulta aplicable lo expuesto por la Suprema Corte al resolver la citada acción de inconstitucionalidad, por el solo hecho de que se trata del análisis de una legislación local, esto es, del ejercicio de la configuración legislativa, mientras que, en el presente caso, se analiza una medida administrativa. Lo anterior es insuficiente, porque, como se expuso, existen limitaciones implícitas a la figura de la reelección que derivan de sus propios objetivos y finalidades, y que hacen posible que sean explicitados por la autoridad administrativa como parte de su facultad reglamentaria, pues no suponen la imposición de un límite nuevo o ajeno a la institución que reglamenta, sino una característica propia que si bien puede ser modificada por el legislador, ello no implica que no pueda ser regulada ante la falta de una norma expresa.

Asimismo, se consideran inexactas las manifestaciones de los impugnantes en el sentido de que la Constitución no establece un



mandato imperativo y que, en consecuencia, los diputados federales son representantes de la Nación y sus funciones no se limitan al ámbito geográfico del distrito o circunscripción por el que fueron electos.

Ello, pues si bien, tal como lo ha sostenido esta Sala Superior, en nuestro régimen democrático no se establece un mandato imperativo por parte del elector sobre el elegido, por lo que no puede hablarse de que el voto dado a favor de un candidato para que este acceda al cargo constituya una representación vinculada, sino que se establece un mandato representativo, en virtud del cual cada legislador electo representa, por sí mismo, a todo el pueblo en su conjunto y no solamente a los votantes que lo han elegido; lo cierto es que tal modelo de representación está referido al ejercicio del cargo, esto es, a que una vez que los representantes electos acceden al cargo y comienzan a cumplir sus funciones, se convierten en titulares del cuerpo parlamentario de que se trata, es decir, servidores públicos que encabezan un órgano constitucional que encarna los Poderes Legislativos correspondientes.²⁹

Así las cosas, si bien al acceder al cargo y ejercerlo no se puede exigir un mandato imperativo de las y los legisladores respecto de los electores, en tanto que el ejercicio de la democracia en su vertiente representativa implica que la soberanía popular se ejerza por conducto de representantes electos en su conjunto, ello no significa que al momento de la elección o reelección consecutiva no exista ninguna vinculación, pues, evidentemente, la representación de los legisladores federales está circunscrita a treientos distritos electorales uninominales y a cinco circunscripciones plurinominales. Son los electorados de dichos ámbitos territoriales los que ejercen su voto y definen el resultado de la elección, de forma tal que la efectividad del sufragio, en principio se refleja en los resultados de dichos ámbitos y es en esos ámbitos donde se manifiesta la vinculación para efectos electorales, entre el derecho a votar y ser votado, en sus dos dimensiones individual y social.

²⁹ Véase, por ejemplo, lo expuesto en la sentencia relativa al SUP-REC-95/2017 y acumulados.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

De ahí que no exista un sesgo mediante el distrito electoral en los que las y los legisladores originalmente fueron electos, y para ejercer el derecho de elección consecutiva no pueda interpretarse el artículo 55 constitucional de manera aislada, sino precisamente con el 59 de la norma fundamental, que posibilita y reconoce el derecho de elección consecutiva.

Por tales razones, resultan infundadas también las alegaciones del actor del juicio ciudadano SUP-JDC-10257/2020, respecto a una posible violación a su libertad de tránsito de los Lineamientos impugnados por exigir el cumplimiento del requisito de residencia relacionado con el ámbito territorial respecto al cual se aspira a ser reelecto. Lo anterior, pues tal requisito en modo alguno afecta su libertad para cambiar de residencia de las diputadas y diputados, limitándose a establecer las condiciones que deberán cumplir si pretenden participar en el procedimiento de reelección o elección consecutiva, el cual —como ya se señaló—no implica un derecho en sí mismo, sino una modalidad de ejercicio del derecho al sufragio pasivo que, en consecuencia, está sometido a limitaciones internas y externas que en la medida en que sean razonables deben regir la postulación de candidaturas para ser reelectas.

VI. Obligación de postulación por el mismo partido político

La parte actora refiere que:

- La exigencia de los Lineamientos, en su considerando 5, es excesiva y desproporcionada para quienes no militan en algún partido político y, sin embargo, tuvieron la oportunidad de participar en candidatura externa, al equipararlos a los militantes de los partidos políticos, quienes tienen una serie de derechos y obligaciones de las cuales no hay correspondencia para los que no militan en partido político alguno.
- Violenta lo previsto en los artículos 35 y 59 de la Constitución, ya que este último establece la salvedad de renunciar o perder la militancia, antes de la mitad de su mandato, para pretender la



elección consecutiva, por un partido distinto al que realizó la postulación previa.

- En el acuerdo se refiere una interpretación sistemática y funcional del artículo 59 constitucional, sin que se establezca en qué consiste.
- Las comunicaciones que realizó a las dirigencias nacionales de los tres partidos que integraron la coalición que la postuló en dos mil dieciocho, son equiparables a la renuncia que se exige a los militantes de los partidos antes de la mitad del mandato.
- El Lineamiento restringe a ser postulados por el partido que originalmente postuló a las y los diputados, sin importar que los legisladores se hubieran separado de los partidos o bien a los que hubieran llegado y desempeñado el cargo de manera independiente, por no acceder a la misma fuerza política o coalición que los postularon en primera instancia.
- Los Lineamientos vinculados con la elección consecutiva de diputaciones plurinominales, reglamenta de manera deficiente, acotada e ineficaz, porque dispone que el diputado no puede optar por la reelección con otro partido (distinto al que lo postuló) que desee postularlo o que formó parte de la coalición que lo propuso en un primer momento.
- El Lineamiento 6 pretende regular e interpretar lo normado en el artículo 59 constitucional, porque solo hace referencia a los legisladores que al momento de su postulación en 2018 eran militantes de algún partido político, sin tomar en consideración a aquellos que en ese momento no eran militantes de alguno.

a) Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **ineficaces** los agravios de los promoventes, en la medida que los Lineamientos controvertidos únicamente replican lo previsto constitucionalmente, en torno a la exigencia de que las y los legisladores que busquen la elección consecutiva sean postulados por la misma opción política que los propuso en un primer momento.

b) Caso concreto

Al respecto, este órgano jurisdiccional advierte que la parte actora se inconforma con el apartado de los Lineamientos que dispone que la o el legislador que pretenda optar por la elección consecutiva, deberá realizarlo a través del partido político que lo postuló en un primer momento, salvo los casos de renuncia o pérdida de la militancia.

Además, cabe destacar que en su momento le corresponderá a la autoridad electoral, al momento del registro de candidaturas, pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes.

Como se adelantó, resultan ineficaces los agravios de los promoventes, en la medida que los Lineamientos controvertidos únicamente replican lo previsto en la Constitución General, en el sentido de que “la postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

En efecto, los Lineamientos y el considerando el acuerdo emitido por el Consejo General del INE, cuestionados por la parte actora son del tenor siguiente:

Artículo 6. La postulación para diputaciones federales que busquen la elección consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido, o en su caso, por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los hubiere postulado en la ocasión anterior, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Se entenderá para estos efectos toda renuncia a la militancia presentada antes del 28 de febrero de dos mil veinte, por lo que a la solicitud de registro deberá adjuntarse la carta renuncia.

Artículo 8. Las y los diputados que hayan sido postulados originalmente por un partido político, sin haber sido militantes de éste o, en su caso, de alguno de los partidos políticos coaligados, deberán ser postulados por el mismo partido, o en su caso, por alguno de los integrantes de la coalición.

d) Posibilidad de postularse por partido político distinto al que hizo el registro previo. En términos del artículo 59 de la CPEUM, la postulación para diputaciones federales que busquen la elección



consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los hubiere postulado en la ocasión anterior, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. De esta manera, la posibilidad de postularse por partido político distinto al que hizo el registro de la candidatura previa radica en el aspecto central de que el vínculo entre la o el diputado que busca la elección consecutiva y la fuerza política que lo postuló anteriormente, se haya mantenido vigente, o no, en la primera mitad del encargo. Cabe señalar que, al respecto, la SCJN ha determinado que el condicionamiento de que la postulación se realice por el mismo partido político es constitucional debido a que dicha previsión es requisito sine qua non para la elección consecutiva, lo cual ha sido respaldado en las acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 y 76/2016 y acumuladas, 41/2017 y su acumulada 44/2017.

Ahora bien, es claro que, en los Lineamientos cuestionados, el Consejo General del INE únicamente retomó lo dispuesto por mandato constitucional, en el artículo que se cita a continuación:

Artículo 59.- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

De esta forma, las condiciones expresamente establecidas en la Constitución General para la elección consecutiva de diputaciones consisten en que la postulación: a) sea por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado; b) por cualquier partido si han renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato y c) que sea hasta por cuatro periodos consecutivos.

De ahí que, si bien podrían considerarse como condicionantes o restricciones al ejercicio del derecho a ser votado, lo cierto es que se trata de disposiciones previstas constitucionalmente, por lo que, en principio, no admiten ser cuestionadas ni analizadas en el presente asunto, en tanto que los promoventes no exponen argumentos para evidenciar su desproporcionalidad u optar por una interpretación más favorable.

Al respecto, el artículo 1º, párrafo primero de la Constitución General dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En sentido contrario, los derechos humanos pueden restringirse válidamente en los casos y las condiciones que la propia Constitución establezca.

Derivado de la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido una línea jurisprudencial en relación con la interpretación, alcance y aplicación de las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos humanos.

En este contexto, la Suprema Corte ha señalado que cuando la Constitución General disponga una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía como norma fundamental del orden jurídico mexicano, conlleva, a su vez, que el resto de las normas jurídicas internacionales u ordinarias deben ser acordes con ella en general y con la restricción que imponga en particular.

Lo anterior, implica que las restricciones constitucionales al ejercicio y goce de los derechos y libertades prevalecen necesariamente sobre la norma convencional y/o secundaria.

De igual modo, los artículos 30 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen que las restricciones convencionalmente permitidas, son aquellas que por razones de interés general se dicten en las leyes domésticas, esto es, aquellas que resulten ineludibles por razones de seguridad y exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Así, la Corte Interamericana ha considerado que los derechos políticos, regulados principalmente en el artículo 23, propician el fortalecimiento de la democracia y pluralismo político, de manera que, atendiendo a su importancia, los Estados deben generar las condiciones y mecanismos



óptimos para garantizarlos plenamente, atendiendo las posibles restricciones constitucionales que se impongan a su ejercicio.

En consecuencia, toda vez que el Consejo General replicó lo dispuesto constitucionalmente en torno a la postulación a cargo del mismo partido político que propuso al legislador en la primera ocasión, no es posible que este órgano jurisdiccional analice la validez de tal previsión.

Máxime que se advierte que la lógica de la disposición constitucional atiende a que la reelección es una institución con la que se pretende estrechar el vínculo entre el gobernante y el gobernando, de modo que la continuidad en el cargo público sea reflejo de la satisfacción de la mayoría de la ciudadanía respecto a la gestión ejercida, de modo que también se traduce como un mecanismo de rendición de cuentas.

Por último, se estima **ineficaz** el agravio relativo a que el Lineamiento 6 sólo hace referencia a los legisladores que al momento de su postulación en dos mil dieciocho eran militantes de algún partido político, sin tomar en consideración a aquellos que en ese momento no eran militantes de alguno. Lo anterior porque la parte promovente no indica de qué forma ello se traduce en una merma o afectación a sus derechos político-electorales.

VII. Requisitos adicionales

La parte actora alega que el Consejo General excedió su facultad reglamentaria ya que estableció una serie de requisitos que deben cumplir los legisladores que aspiran a reelegirse, los cuales no se encuentran previstos ni en la Constitución General ni en la ley, por lo que, al imponer cargas adicionales, la autoridad electoral limita injustificadamente el derecho a ser votado en su vertiente de reelección de los diputados.

En particular, controvierten lo dispuesto en el 4, párrafo cuarto, inciso a), párrafos segundo y tercero; inciso e), y en el artículo 5 todos de los Lineamientos impugnados.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

Esto es que el INE impuso diversas cargas a las y los diputados interesados en ejercer el derecho de elección consecutiva, en materia de fiscalización, respecto del aviso que deben dar a la autoridad administrativa, además de la revisión a sus módulos de fiscalización.

a) Tesis de la decisión

Se consideran **infundados** los motivos de inconformidad respecto de la imposición de cargas en materia de fiscalización y la revisión a sus módulos de fiscalización y, **fundado** el agravio relativo a los módulos de atención ciudadana de las y los diputados, y respecto de la temporalidad para presentar el aviso de intención.

b) Justificación

Marco normativo

De lo señalado en los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución General; 199, numeral 1, incisos c) y e) de la Ley General; y 223, párrafo 1 del Reglamento de Fiscalización del INE, se desprende lo siguiente:

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Corresponde al INE, entre otros aspectos, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos para los procesos electorales federales y locales, en términos de lo que establecen la Constitución General de la República y las leyes.
- La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del INE.
- La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.



- En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.
- La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá, entre otras facultades, las de: i. Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, y ii. Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

De la misma forma, el artículo 134, párrafo séptimo de la norma fundamental, señala que **todos los funcionarios públicos están obligados a aplicar con imparcialidad los recursos de que dispongan sin pretender incidir en la contienda electoral.**

El artículo 192, numeral 1, incisos d) y e) de la Ley General señala que el Consejo General del INE ejercerá **las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, quien revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización,** y supervisará de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña, así como los procedimientos oficiosos, de quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.

En ese sentido, los artículos 192, numeral 1, incisos f) y g); y 427, numeral 1, incisos b) y c) de la Ley General, facultan a la Comisión de Fiscalización **para ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos, los aspirantes y candidatos independientes, de manera directa o bien a través de terceros especializados en la materia, así como ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.**

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

Por su parte, en los artículos 196, numeral 1; y 428, numeral 1, inciso d) de la Ley General, prevén que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano encargado de **recibir y revisar de forma integral los informes que presenten los partidos políticos, los aspirantes y candidatos independientes respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con los procedimientos en materia de rendición de cuentas de dichos institutos políticos.**

También debe observarse que los artículos 199, numeral 1, incisos c) y e); y 428, numeral 1, incisos c) y e) de la propia ley electoral sustantiva, establecen que el órgano técnico de fiscalización **debe vigilar que los recursos de los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, o se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la Ley, según corresponda.**

Por otra parte, debe tenerse presente que el artículo 25, numeral 1, incisos k) y n) de la Ley General de Partidos Políticos establece que los partidos políticos deben permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del INE facultados para ello, **entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto de sus ingresos y egresos, así como aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.**

Asimismo, **el citado ordenamiento prevé que cada partido político es responsable de su contabilidad, así como de cumplir con los requisitos que los gastos que realicen deben reunir, de presentar dentro de los plazos que la normatividad señala sus informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, según corresponda.** Aunado a ello, son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña, los candidatos y precandidatos.

Del marco constitucional y legal antes referido, se advierte que el INE, en su calidad de organismo público autónomo, cuenta con amplias



facultades en los procesos electorales, para dar cumplimiento a sus fines institucionales como son, entre otros³⁰:

- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución General le otorga en los procesos electorales locales,
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
- Cumplir con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

c) Caso concreto

No le asiste la razón a la parte actora, respecto a que el INE les está imponiendo cargas legales novedosas no previstas en la ley respecto de las atribuciones de vigilancia y supervisión de la autoridad electoral.

Lo anterior, porque la autoridad electoral, en ejercicio de la función constitucional y legal que tiene encomendada, debe encargarse de la organización de los procesos electorales y de la renovación pacífica de los integrantes del Poder Legislativo, cumplimiento con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En ese sentido, las disposiciones normativas previstas en el Lineamiento están implícitas en las facultades legales de esa institución electoral, para vigilar y fiscalizar que los recursos de los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes tengan un origen lícito, y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos legales previstos.

De manera tal que la lógica de que se expliciten esas disposiciones en el Lineamiento impugnado es que las y los diputados interesados tengan certeza de que se les aplicarán las reglas de fiscalización, que corresponderían en cualquier contienda electoral, tomando en cuenta su

³⁰ Ver artículo 30 de la LEGIPE.

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

calidad como servidores públicos y en ejercicio del cargo al que aspiran reelegirse.

Lo anterior porque una diputada o diputado electo y con interés en ejercer su derecho de elección consecutiva del cargo, se encuentra en una situación jurídica distinta a la de otro ciudadano que no ocupa el cargo y que pretende contender para ocupar una diputación federal.

Por ejemplo, en el caso de las y los diputados, los Lineamientos refieren que deberán aplicar los recursos públicos que tengan a su disposición, con apego a lo establecido en los párrafos séptimo octavo del artículo 134 constitucional. Lo cual, no crea por sí mismo una obligación novedosa para esos servidores públicos, sino que reitera una disposición constitucional que le es aplicable a todos los servidores públicos, con independencia de si ocupan una diputación federal o no.

En ese sentido, algunas de las normas previstas en el Lineamiento relativas a las facultades de revisión que puede llevar a cabo la autoridad electoral respecto de las oficinas de atención a la ciudadanía de las y los diputados, así como la prohibición para esos servidores públicos de prometer o condicionar programas sociales, servicios u otro trámite ante instancias gubernamentales **son una reiteración de las obligaciones constitucionales y legales que tienen todos los servidores públicos, y de las facultades que tiene conferidas la autoridad electoral para garantizar la equidad en la contienda y prevenir el uso indebido de los recursos o subvenciones públicas.**

Esto es así, ya que si bien no existe alguna norma que obligue expresamente a entregar la información solicitada por la autoridad responsable en los términos precisados, lo cierto es que una interpretación sistemática y funcional del marco jurídico aplicable permite sostener que esto es conforme a Derecho, ya que la práctica de auditorías corresponde a una atribución legal del INE.

Además, esta Sala Superior considera razonable que, bajo la lógica de supervisar permanente y continuamente las actividades realizadas por los sujetos obligados, solicite información para poder llevar a cabo la



verificación del origen de los recursos de que disponen aquellas personas que pretenden reelegirse.

Lo anterior, toda vez que derivado de las nuevas facultades atribuidas constitucional y legalmente al INE en materia de fiscalización, se estima razonable que la autoridad electoral desarrolle mecanismos aptos para que los partidos políticos, precandidatos y candidatos le informen, con oportunidad, los actos que estos celebren durante las precampañas, así como de las operaciones vinculadas a estos, pues así estará en mejor aptitud de verificar que los recursos cumplan con lo establecido en la normatividad, sobre todo para evitar la utilización de recursos públicos en beneficio de los aspirantes que pretendan reelegirse.

Ello se considera así, pues en la medida en que la autoridad electoral se allegue de información certera en torno al origen de los recursos de que disponen las personas que pretendan reelegirse, estará en condiciones para realizar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones.

Para ello, en el Lineamiento se prevé en el numeral 14, que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, dentro del desarrollo de sus procedimientos de investigación, monitoreo de campo, visitas de verificación y cualquier otro, cuando advierta el uso o beneficio de recursos financieros y/o propagandísticos provenientes del ente público legislativo ante el cual se buscare obtener el cargo de representación popular, los hará del conocimiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que en ejercicio de sus atribuciones, determine lo conducente.

De manera tal que, lejos de tratarse de cargas u obligaciones nuevas, esta Sala Superior considera que esas atribuciones de supervisión y vigilancia corresponden a la competencia del INE con independencia de que se prevean en el Lineamiento impugnado, y esa autoridad puede ejercerlas cuando se cumplan los requisitos para ello.

En consecuencia, no resulta apegado a Derecho, pretender generar o establecer un régimen de excepción o exentar a las y los diputados en

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

funciones del cumplimiento de las normas y principios en materia electoral, por su calidad de servidores públicos.

Ahora bien, las disposiciones contenidas en el artículo 4, párrafo cuarto, incisos a), segundo y tercer párrafo, b) y c), segundo párrafo de los Lineamientos refieren que en la carta de intención se deberá presentar una relación de los módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión con que cuenten, indicando domicilios, teléfonos, cuentas de correo electrónico, así como los servicios que en las mismas proporcionan de manera permanente; la solicitud del INE al Grupo Parlamentario al que pertenece el legislador para que haga llegar copia de la normatividad conforme a cómo se hacen asignaciones y subvenciones, así como la relación de asignaciones realizadas a las y los diputados que hayan manifestado su intención de ser electos de manera consecutiva, y que la autoridad podrá solicitar al órgano competente del Congreso de la Unión, la relación de módulos y oficinas de gestión, así como, en su caso, los recursos y subvenciones que se les asignan para la operación de estas, de manera que se tenga un medio de verificación y cotejo de la información desde la manifestación de intención.

Igualmente, esa disposición normativa establece que el módulo u oficina de gestión podrá ser clausurado o suspendido según se determine.

Al respecto, esta Sala Superior considera que tales porciones normativas **deben expulsarse** de los Lineamientos, por interferir directamente con el funcionamiento de la Cámara de Diputados, a la cual le asiste la facultad soberana de regular los actos concernientes a su organización interna y actuación de sus integrantes.

Así, se estima que el Consejo General excede su facultad reglamentaria, al establecer que el órgano competente de la Cámara de Diputados deberá remitir la relación de módulos y oficinas de gestión de las y los diputados, pues tales disposiciones ya no son de carácter instrumental, sino que imponen una **medida intrusiva** que no encuentra fundamento ni razonabilidad en el marco normativo que rige las atribuciones de la autoridad electoral y la organización de los procesos electorales.



En efecto, el artículo 8, párrafo 1, fracción XV del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone como una de las obligaciones de los diputados y diputadas, mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo.

De igual modo, el artículo 26, párrafo 2 del Reglamento en cita, indica que deberá existir un espacio destinado a la atención de la demanda ciudadana.

Con base en ello, los módulos y oficinas de gestión de las y los diputados atienden a la finalidad representativa, en la medida que permiten el acercamiento e interacción permanente de las y los legisladores a la ciudadanía, a efecto de recoger sus opiniones e inquietudes y, en su caso, llevarlas a la sede parlamentaria a través de propuestas legislativas.

De manera que ese vínculo permanente que busca generar el establecimiento de módulos y oficinas de gestión de las y los diputados se relaciona también con la transparencia y rendición de cuentas que debe observar toda autoridad.

En ese contexto, si bien de conformidad con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base III de la Constitución General, la autoridad electoral cuenta con atribuciones para iniciar, incluso de oficio, procedimientos especiales sancionadores a través de los cuales puede investigar, mediante diligencias y requerimientos, los hechos que estime infractores de la normativa electoral, lo cierto es que **tal facultad no puede llevarse al extremo** de solicitar indiscriminadamente información al órgano legislativo respecto de módulos y oficinas de gestión de las y los diputados.

Ello, porque la facultad de investigación de la autoridad electoral está acotada a hechos presuntivamente constitutivos de infracciones a la normativa electoral, respecto de las cuales se tenga al menos un indicio sobre su existencia o ilicitud, por lo que el requerimiento de información el órgano legislativo podría incluso vulnerar el principio de presunción de

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

inocencia, en torno a la actividad de las y los diputados que pretenden optar por la elección consecutiva.

En suma, el requerimiento referido en los Lineamientos no encuentra sustento normativo, por lo contrario, podría traducirse en una arbitrariedad prohibida por la Constitución General, en perjuicio de las formalidades esenciales del procedimiento.

Así, en el caso de que la autoridad electoral en ejercicio de sus facultades considere que existe la posibilidad de que se hubiera cometido alguna violación a alguno de los principios señalados en la norma fundamental y legal, se deberá desplegar su facultad sancionadora, e iniciar el procedimiento sancionador a que haya lugar, sin que la autoridad electoral pueda configurar medidas o requerimientos sin fundamento, similares a una pesquisa.

Por tanto, esta Sala Superior considera que **deben expulsarse** esas porciones del artículo 4 de los Lineamientos.

Por otra parte, resulta **ineficaz** el agravio relativo a que acuerdo omite establecer las consecuencias de incumplir con la presentación del aviso de intención y la documentación adjunta, generando escenarios indeterminados, dado que se trata de un planteamiento genérico, porque el promovente no refiere de manera concreta ni demuestra que se le genera una afectación a su esfera de derechos.

Finalmente, con independencia de lo anterior, esta Sala Superior considera que resulta **parcialmente fundado** el agravio relativo a la presentación del aviso de intención a más tardar el día veintitrés de diciembre del presente.

Si bien resulta apegado a Derecho la presentación del aviso en cuestión, ya que, si bien no se prevé expresamente en la norma la presentación del mismo, no debe pasar desapercibido que, en el caso, estamos ante un mecanismo legal novedoso, derivado de la ausencia de regulación respecto de los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se debe dar operatividad a la reelección legislativa a nivel federal.



En ese sentido, tal y como se explicó previamente, la presentación del aviso trae consigo diversas consecuencias legales, de manera tal que formalmente se pone en conocimiento de la autoridad electoral la voluntad de la o el legislador para participar en la contienda electoral, y la autoridad electoral puede ejercer de mejor manera sus atribuciones constitucionales y legales respecto de las condiciones de equidad en el proceso electoral.

Por tanto, resulta una medida idónea y eficaz por parte de la autoridad prever que las y los legisladores presenten un aviso de intención, con la finalidad de que la autoridad electoral conozca con certeza, quiénes son aquellos diputados que optaron por dicha vía y ejercer de mejor manera sus atribuciones de verificación y fiscalización.

De ahí que, el hecho de que el artículo 238, párrafo 1, inciso g) de la Ley General disponga, como uno de los requisitos de la solicitud de registro, que las candidaturas a las Cámaras del Congreso que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en la materia, no se contrapone con que la autoridad electoral pueda solicitar la presentación del aviso de intención, de manera previa, a efecto de contar con certidumbre sobre aquellos legisladores que optarán por la elección consecutiva.

Se trata de medidas administrativas instrumentales y complementarias, dirigidas a hacer efectivo el ejercicio de ese derecho constitucional, conforme los principios que rigen la materia electoral, como se razonó previamente.

No obstante, se considera que dado que el aviso legal trae consigo consecuencias legales tanto para las y los interesados como para la autoridad electoral, y esta Sala Superior está resolviendo de manera definitiva los medios de impugnación un día previo a que fenezca el plazo para dar el aviso correspondiente, lo procedente es modificar el plazo de presentación del aviso previsto en los Lineamientos para que las y los

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

interesados puedan presentar su aviso de intención hasta el primer día hábil de dos mil veintiuno.

Lo anterior a fin de no restringir o limitar el ejercicio del derecho de las y los legisladores para optar por la elección consecutiva, al obligarlos a presentar dicho aviso con muy poco tiempo de anticipación a la publicación de los Lineamientos en el Diario Oficial de la Federación, y respecto del ejercicio de su derecho de acceso a la justicia, lo cual no encuentra razonabilidad, pues no se aprecia en qué forma esa celeridad puede contribuir a una mejor revisión y fiscalización por parte de la autoridad electoral.

9. Decisión

Dado lo fundado de los agravios hechos valer por la parte promovente, lo procedente es **modificar** los Lineamientos impugnados, a efecto de expulsar de los mismos, las porciones contenidas en el artículo 4, párrafo cuarto, incisos a), segundo y tercer párrafo; b); y c), segundo párrafo, en torno a los módulos de atención ciudadana y modificar el artículo 5, en cuanto a la fecha para la presentación del aviso de intención, en los términos precisados en la ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

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

SEGUNDO. Se **modifican** los Lineamientos en los términos previstos en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del



Poder Judicial de la Federación, con el voto particular parcial de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y con ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

Magistrado Presidente

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 23/12/2020 09:23:43 p. m.

Hash: ✓cBBaTe0WjvLuODDILCufLyd74RbP3ytGcOpp+jvLyHQ=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 23/12/2020 11:15:23 p. m.

Hash: ✓yCRwjnDUImC3wWpJbqA+RcB+N0F6iRYPR0hDmDn0qqw=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 23/12/2020 10:47:54 p. m.

Hash: ✓+YrF92MYPI8bZF19pwjB9prN0JQMJvkqOLQnnxvgRlk=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 24/12/2020 02:29:20 a. m.

Hash: ✓Ep0NtSAX5jSzyhcDOcgYNBLzNsep5IqpJCsB/LF5zb4=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Carlos Vargas Baca

Fecha de Firma: 23/12/2020 09:06:22 p. m.

Hash: ✓2XL3uTDfrYrCNtjY+ZrAv1OY4uPfy5xJ12H8yZEmzIE=

**SUP-JDC-10257/2020
Y ACUMULADOS**

**VOTO PARTICULAR PARCIAL QUE EMITE LA MAGISTRADA
JANINE M. OTALORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA
CORRESPONDIENTE AL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-
10257/2020 Y ACUMULADOS³¹**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitió los Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021.

En ellos, dispuso que, en su registro, las diputadas y diputados que tengan aspiraciones a la elección consecutiva deberán adjuntar a su carta de intención³²:

-Una relación de los módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión con que cuenten, indicando los domicilios, teléfonos, cuentas de correo electrónico, así como los servicios que en las mismas se proporcionan de manera permanente; y

-Una relación con los datos generales del personal de apoyo con que cuenten, tanto en la Cámara de Diputados, como en sus módulos u oficinas de gestión.

Formulo el presente voto particular parcial porque no comparto lo decidido por la mayoría respecto de expulsar esa parte de los Lineamientos del entramado que regirá la elección consecutiva. Desde mi punto de vista, requerir esa información no es una medida intrusiva o arbitraria, por el contrario, es necesario para que el INE puede desplegar sus facultades de fiscalización y verificación.

En la sentencia aprobada por la mayoría de este Pleno se determina, en la parte que interesa para este voto, modificar el acto reclamado al resultar fundado el agravio relativo a que el INE incurrió en un exceso al

³¹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

³² En específico, el artículo 4, párrafo cuarto, inciso a), segundo y tercer párrafo, realiza la siguiente exigencia:

“En este tenor, deberán adjuntar a la referida carta de intención, una relación de los módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión con que cuenten, indicando los domicilios, teléfonos, cuentas de correo electrónico, así como los servicios que en las mismas se proporcionan de manera permanente. Asimismo, deberán entregar una relación con los datos generales del personal de apoyo con que cuenten tanto en la Cámara de Diputados como en sus módulos u oficinas de gestión.

Dichos módulos podrán ser verificados por la autoridad sin aviso previo, con la finalidad de obtener información y detectar posibles actos o prácticas inusuales o irregulares.”



solicitar a las y los diputados federales que opten por la reelección presentar una relación de los módulos de atención ciudadana de las y los diputados, para lo cual se ordenó expulsar de los Lineamientos la exigencia de esa información, al considerar que interfiere directamente con el funcionamiento de la Cámara de Diputados, a la cual le asiste la facultad soberana de regular los actos concernientes a su organización interna y actuación de sus integrantes.

Así, concluyeron que el Consejo General excedió su facultad reglamentaria, ya que esas disposiciones no son instrumentales, sino que son una medida intrusiva que no tiene fundamento en las atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional.

De esta manera, se consideró que la facultad que le otorga la Constitución General al INE no puede llevarse al extremo de solicitar indiscriminadamente información a las y los legisladores o al órgano legislativo respecto a los módulos y oficinas de gestión de las y los diputados, ya que su facultad de investigación está acotada a hechos presuntamente constitutivos de infracciones a la normativa de la materia, por lo que incluso podría vulnerar el principio de presunción de inocencia.

Concluyeron que en caso de que la autoridad considere que existe posibilidad de que hubiere alguna violación constitucional o legal, deberá desplegar su facultad sancionatoria.

Disiento de la postura mayoritaria puesto que requerir información respecto de los módulos no es injustificado, arbitrario y menos una medida intrusiva al sustentarse en la atribución conferida al INE, por conducto de su Unidad Técnica de Fiscalización, para la práctica de auditorías.

En este punto es importante destacar que, respecto de otras exigencias previstas en el referido Lineamiento, por ejemplo, la regulada en el inciso e, relativa al deber del precandidato, precandidata; legisladora o un legislador precandidato, de informar al INE la ubicación de las oficinas que abra para su actividad proselitista; de manera unánime las y los magistrados determinamos que tienen sustento en las atribuciones de

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

supervisión y vigilancia del INE y que es razonable que se solicite esa información para poder llevar a cabo la verificación del origen de los recursos de que disponen aquellas personas que pretenden reelegirse, a partir de la lógica de supervisar permanente y continuamente las actividades realizadas por los sujetos obligados.

Desde mi perspectiva, son esas mismas razones las que sustentan que el INE requiera la información señalada respecto de los módulos de atención ciudadana que, de manera incongruente, la mayoría determinó expulsar de los lineamientos y que, en mi concepto, deben subsistir.

Es importante considerar que el actual modelo de fiscalización impone la obligación de informar a la autoridad, entre otros, sobre las casas de precampaña, de obtención de apoyo ciudadano y de campaña que utilicen los actores políticos, proporcionando ubicación y periodo en que será utilizada³³.

El objeto de solicitar esa información es permitir a la autoridad fiscalizadora ejecutar las actividades de verificación de los actos que generen un beneficio a las precampañas o campañas electorales, así como la comprobación de los gastos efectuados y los recursos empleados, para que, posteriormente, puedan ser analizados y confrontados con los gastos reportados de buena fe en los informes de ingresos y gastos respectivos.

Lo anterior es relevante porque la información relativa a los módulos guarda la misma lógica. Es decir, tiene como finalidad que el INE se entere, a partir de lo informado por los propios diputados y diputadas federales, de los inmuebles en los que realizan sus actividades como servidores públicos y, a partir de ello, permitir a la autoridad verificar si, en efecto, se trata de oficinas utilizadas exclusivamente para las actividades en su carácter de diputados o diputadas federales.

Es importante destacar que un diputado o diputada federal no puede *ex ante*, acreditar que no ha de utilizar los módulos de atención u oficinas

³³ Véase el artículo 143 Ter, del Reglamento de Fiscalización.



de gestión para realizar proselitismo y posicionarse ante el electorado con miras a reelegirse, pues esto es un hecho o acto de realización incierta.

Robustece lo anterior el hecho de que la función fiscalizadora del INE no se limita a la mera revisión de los informes de ingresos y gastos que rinden los sujetos obligados, así como de la documentación comprobatoria respectiva, sino que implica la supervisión constante y permanente de las actividades realizadas, mediante la implementación de procedimientos de auditoría como monitoreos, visitas de verificación y requerimiento de información a terceros³⁴.

Lo anterior fortalece las herramientas para conocer con certeza la totalidad de los actos que generan un beneficio a los actores políticos.

En efecto, a partir de que el INE cuenta con competencia para verificar el origen y monto de los recursos que en efectivo o en especie aplican los actores políticos, aun cuando no ingresen a sus finanzas, pero que le representan un beneficio político o electoral, provenientes de personas permitidas o prohibidas (públicas o privadas) por la ley, es que resulta válido y razonable que las y los diputados que pretendan reelegirse proporcionen información relativa a sus módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión.

Esta Sala Superior ha sostenido que la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos correspondiente a las autoridades electorales se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Es decir, para que el marco normativo y constitucional sea eficaz, se requiere de instituciones facultadas y dotadas de autonomía, profesionalismo e independencia que hagan cumplir las regulaciones político-financieras, vigilar el cumplimiento de esas normas, investigar con exhaustividad posibles irregularidades, así como aplicar las sanciones que pudieran corresponder.

³⁴ De conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 192, numeral 1, incisos f) y g); y 199, numeral 1, incisos f) y h).

SUP-JDC-10257/2020 Y ACUMULADOS

Los principales objetivos de la autoridad fiscalizadora son asegurar la transparencia, equidad y legalidad en el quehacer de los actores políticos, de ahí que su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática.

A partir de las particularidades del caso, al estar de por medio la actuación de los actuales diputados y diputadas federales, esto es, servidores públicos en ejercicio del cargo conteniendo con otros ciudadanos en un proceso electoral, así como que los primeros tienen la obligación mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que hayan sido electos —en términos del artículo 8.XV, del Reglamento de la Cámara de Diputados—, de ahí que ante dicha situación extraordinaria, resulta completamente justificado que las y los diputados que busquen la reelección alleguen dicha información a la autoridad administrativa nacional electoral.

En ese sentido, el INE, en plenitud de atribuciones y a fin de garantizar los principios que rigen los procesos electorales, tiene la obligación de allegarse de información relativa a sus operaciones a efecto de contar con una base de contraste que le permita realizar verificaciones y llegar a conocer el origen de los recursos que emplean con la finalidad de reelegirse y, en su caso, determinar si se acredita la existencia de un uso indebido de recursos públicos.

La rendición de cuentas y la transparencia con la que se dirijan las y los diputaos federales, se hace extensivo a las operaciones que realizan en ejercicio del cargo público, a efecto de no tener duda sobre la licitud o ilicitud del financiamiento, así como de su debida aplicación a los fines legalmente previstos.

Finalmente, resulta determinante para este caso considerar que uno de los propósitos principales de la rendición de cuentas y la transparencia es contener la arbitrariedad y la discrecionalidad en el ejercicio de recursos, predominantemente públicos.



A partir de lo expuesto, no advierto que solicitar información respecto de los módulos aplique una lógica distinta o un régimen de excepción y, desde mi perspectiva, no existe base para sostener que pueda asimilarse a una pesquisa general. De ahí que lo procedente conforme a Derecho era confirmar la exigencia presentar la información correspondiente.

Además, las disposiciones normativas invalidadas son congruentes con las atribuciones que tiene el INE de verificar y fiscalizar todas las etapas de los procesos electorales, máxime cuando constitucionalmente tiene la obligación de observar la actuación de todos los participantes en las contiendas y que durante los procesos electorales se respeten los principios de equidad, rendición de cuentas y transparencia, por lo que, por mayoría de razón, se deben ejercer dichas atribuciones en relación con los servidores públicos que continúan en su cargo y que tienen a su disposición recursos públicos de toda índole³⁵.

En consecuencia, formulo el presente voto particular parcial.

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

³⁵ Véase el artículo 134 de la Constitución General.

Magistrada

Nombre:Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma:23/12/2020 10:47:20 p. m.

Hash:✔qmrZ9FLQuxF4EgrdMMW6zozeYvvsts2LNaBabyLS3Ng=