



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-129/2023

ACTOR: HÉCTOR MIGUEL PEÑA
SERRANO

RESPONSABLES: H. CONGRESO DE LA
UNIÓN Y OTRAS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: JESÚS ALEJANDRO
RODRÍGUEZ GÓMEZ, FANNY AVILEZ
ESCALONA Y ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR

COLABORARON: CÉSAR AMÉRICO
CALVARIO ENRÍQUEZ Y GUSTAVO
ALFONSO VILLA VALLEJO

Ciudad de México, diecinueve de abril de dos mil veintitrés.¹

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **desecha de plano** la demanda presentada por el actor, porque pretende impugnar la no conformidad de una ley a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El presente asunto guarda relación con el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones, entre otras, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo del año en curso.
- (2) El actor afirma que la reforma legal en cita vulnera sus derechos político-electorales, así como sus derechos humanos previstos y tutelados en

¹ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.

² En adelante, "Constitución Federal o Carta Magna".

SUP-JDC-129/2023

diversos instrumentos internacionales, al atentar contra su fuente de trabajo como vocal secretario en la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Zacatecas, con sede en Jerez de García Salinas, no obstante ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional.

- (3) Lo anterior, afirma, al desaparecer la estructura, cargos y puestos en los que ese Instituto ha invertido en su capacitación, evaluando al personal cada año con estándares de calidad, lo que se ha traducido en buenos resultados.

II. ANTECEDENTES

- (4) De lo narrado por el actor y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes:
- (5) **1. Decreto de reformas.** El dos de marzo de dos mil veintitrés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones, entre otras, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo artículo transitorio primero se previó que entraría en vigor el día siguiente al de su publicación.
- (6) **2. Juicio ciudadano.** El dos de abril del año en curso el actor presentó ante la Sala Regional Monterrey, a través de la plataforma del Juicio en Línea, demanda de juicio ciudadano para cuestionar la citada reforma legal al ordenamiento mencionado en el punto que antecede.
- (7) **3. Consulta competencial.** Derivado de lo anterior, en la misma fecha la Magistrada Presidenta de la citada Sala Regional acordó formular consulta competencial a esta Sala Superior, para que determinara el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver la controversia planteada por el accionante.

III. TRÁMITE

- (8) **1. Turno.** Por acuerdo de tres de abril el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-129/2023** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para que sometiera a consideración del Pleno la determinación que en Derecho correspondiera.



- (9) **2. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente en la Ponencia a su cargo.

IV. CUESTIÓN PREVIA

- (10) El dos de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”*, el cual entró en vigor al día siguiente. Sin embargo, el veinticuatro de marzo siguiente, derivado de la admisión de la controversia constitucional 261/2023, el Ministro instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del Decreto impugnado.
- (11) Derivado de ello, el treinta y uno de marzo el Pleno de la Sala Superior aprobó el Acuerdo General 1/2023, en cuyo punto Tercero estableció que los medios de impugnación presentados del tres al veintisiete de marzo se regirán bajo los supuestos de la ley adjetiva publicada en dos mil veintitrés,³ mientras que aquellos presentados con posterioridad a que surtiera efectos la suspensión, esto es a partir del veintiocho de marzo, se tramitarán, sustanciarán y resolverán conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴ publicada el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis y cuya última reforma se realizó en dos mil veintidós, y que resulta aplicable en virtud de la suspensión antes precisada.
- (12) Por lo tanto, como el actor presentó la demanda que originó la integración del expediente en que se actúa el **dos de abril**, el presente asunto se resolverá tomando en consideración las disposiciones de la Ley de Medios vigente antes de la entrada en vigor del referido Decreto.

³ Salvo los asuntos relacionados con los procesos electorales del Estado de México y Coahuila, porque fueron turnados en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁴ En adelante Ley de Medios.

V. COMPETENCIA

- (13) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación,⁵ por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano, por su propio derecho, para controvertir el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, acto que considera afecta la función electoral, así como el derecho de ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades previstas en la ley de las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional, al considerar que con ello se vulneran sus derechos político-electorales.
- (14) Cabe señalar que la controversia planteada por el accionante guarda relación con una reforma legal que pudiera tener impacto en todo el territorio nacional, lo que excluye la competencia de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral para su conocimiento y actualiza la de esta Sala Superior.
- (15) En consecuencia, hágase del conocimiento de la Sala Regional Monterrey la presente decisión, respecto de la consulta competencial que formuló el pasado tres de abril.

VI. IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN

- (16) El presente juicio ciudadano es **improcedente** debido a que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal, se actualiza la prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque se está impugnando la no conformidad de una ley a la Constitución Federal, esto es, se pretende impugnar en abstracto el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide*

⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal; 164, 166, fracción III, inciso c); y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f); y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).



la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica.

a. Marco jurídico

- (17) En el artículo 99, párrafos primero y sexto, de la Constitución Federal, se señala que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional⁶ y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que tiene, entre otras, la atribución de determinar la **no aplicación de leyes** sobre la materia electoral contrarias a la Carta Magna, misma que se limitará al caso concreto sobre el que verse el juicio o medio de impugnación correspondiente y cuyo ejercicio debe ser informado por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (18) Por su parte, en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la **posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución** y que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Federal es a través de esta vía.⁷
- (19) De lo anterior se advierte que el sistema de control constitucional en materia electoral se integra por dos tipos o clases de acción: **a)** Una primera, de carácter **abstracto**, conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución Federal; y **b)** Un control **concreto**, conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual únicamente puede ejercerse a partir de un acto o

⁶ Acciones de inconstitucionalidad.

⁷ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...] La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. [...].”

SUP-JDC-129/2023

resolución de una autoridad electoral⁸, pudiendo determinar la no aplicación de leyes que consideren contrarias al marco fundamental, sin que sus efectos puedan extenderse más allá del caso particular⁹ o, en el caso de normas autoaplicativas, mediante el denominado *control difuso constitucional*.

- (20) La diferencia entre ambos sistemas radica en que, mientras en las acciones de inconstitucionalidad se analiza el contenido de la norma en **abstracto**, en los juicios y recursos electorales **se requiere forzosamente la aplicación de la ley a una situación particular**, o bien de la existencia de una norma autoaplicativa que genere agravio a un derecho político-electoral.
- (21) Así, la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral deriva, entre otras hipótesis, de que se alegue en abstracto la no conformidad a la Constitución Federal de leyes, sean federales o locales.
- (22) Lo anterior significa que las Salas del Tribunal Electoral tienen conferido un “*control por disposición constitucional específica*”¹⁰, conforme al cual pueden válidamente ejercer, entre otros aspectos, un **control concreto** de las leyes que regulan los derechos políticos y electorales, así como decretar su inaplicabilidad al caso concreto, con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar, entre otros, los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, así como los principios rectores en la materia electoral.
- (23) Esto se distingue de las facultades constitucionales que tiene reconocidas la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que de acuerdo con el

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

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

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



contenido del artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, ese Alto Tribunal es el órgano facultado para resolver la no conformidad de las leyes electorales a nuestra Carta Magna, por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

- (24) Así, el control constitucional a cargo del Tribunal Electoral no puede ser realizado de manera abstracta¹¹ sino que **es necesaria la emisión de un acto de aplicación** para que se esté en posibilidad de revisar su constitucionalidad; o bien la existencia de una norma autoaplicativa que genere una afectación inmediata, sin que sea necesario un acto de aplicación posterior —ya que la misma norma se considera como el acto de aplicación—.
- (25) En conclusión, los medios impugnativos de carácter electoral son, en principio, improcedentes cuando se pretenda cuestionar la conformidad de una ley a la Constitución Federal, o bien a la normativa convencional aplicable, con el objetivo de que se declare su invalidez con efectos generales y, por ende, su expulsión del sistema normativo.
- (26) De modo que, para que este Tribunal pueda desplegar sus facultades revisoras de la Constitución es necesario que exista un **acto concreto de aplicación** de la norma reclamada o bien, se insiste, que la norma sea autoaplicativa y constituya por sí misma el acto de aplicación.

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

b. Caso concreto

- (27) En el presente asunto el actor impugna el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, entre otras, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y pretende que esta Sala Superior lleve a cabo un análisis de constitucionalidad que derive en su inaplicación, por estimar que es una ley autoaplicativa.
- (28) Para ello, formula diversos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del decreto reclamado, fundamentalmente, porque considera que se viola su derecho a integrar un órgano de autoridad electoral, los principios de profesionalización y permanencia de las personas que integran el Servicio Profesional Electoral Nacional, así como sus derechos político-electorales de voto activo y pasivo, de asociación y de reunión.
- (29) Añade que el decreto viola el principio de progresividad y no regresión de los derechos fundamentales; vulnera el principio de legalidad y no retroactividad de la ley, así como la debida fundamentación y motivación; que afecta la autonomía del Instituto Nacional Electoral; subordina al referido Instituto al Congreso de la Unión e invade sus esferas competenciales.
- (30) También señala que se contraviene el debido proceso legislativo; la permanencia en el empleo; el principio de división de poderes; así como el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos originarios; y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados internacionales.
- (31) En esta línea, de la demanda se advierte que el actor se ostenta como trabajador del Servicio Profesional Electoral Nacional, ya que entre sus agravios principales plantea la afectación a sus derechos por la supuesta desaparición de la fuente de trabajo, lo que considera afecta su permanencia en el empleo.



c. Decisión de la Sala Superior

- (32) A juicio de esta Sala Superior el Decreto reclamado, en la parte controvertida, constituye una norma de carácter general en la cual se establece una modificación a la estructura organizacional y funcional del Instituto Nacional Electoral.
- (33) Así, para que esa norma jurídica impacte los derechos del actor de manera directa, **es necesaria la existencia de actos concretos**, que incidan de manera directa en su esfera de derechos, con una **afectación directa e inmediata** en los temas de su impugnación y respecto de los derechos que aduce vulnerados.
- (34) En ese contexto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría conocer de la impugnación únicamente cuando se controviertan, en su caso, los actos de las autoridades que apliquen las normas impugnadas y que pudieran incidir en el ejercicio de algún derecho político-electoral tutelable a través de los medios de impugnación electorales, ya que esas determinaciones constituirían los actos de aplicación del referido decreto, lo que permitiría un control concreto de constitucionalidad por parte de este Tribunal Constitucional en materia electoral.
- (35) Ahora, respecto de la supuesta afectación que resiente el accionante, por formar parte del Servicio Profesional Electoral Nacional, se debe tener presente lo previsto en el artículo Décimo Segundo Transitorio del decreto impugnado, el cual es al tenor literal siguiente:

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

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

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

SUP-JDC-129/2023

- (36) Como se ve, en esa norma transitoria se dispuso claramente que **será hasta el primero de junio de este año** cuando se defina a las personas que serán seleccionadas para continuar en servicio, por lo que sería hasta ese momento en que se podría generar una vulneración individualizada a las personas que pertenecen al Servicio Profesional Electoral Nacional.
- (37) Así, conforme a lo razonado y contrario a lo que sostienen el promovente, no existe en este momento un acto concreto e individualizado que afecte alguno de sus derechos.
- (38) Lo anterior, porque el decreto constituye una **norma heteroaplicativa**, que aún no causa un perjuicio específico al actor, porque su entrada en vigor no genera, por sí misma, la afectación a alguno de los derechos que alude, además de que **tampoco señala un acto de aplicación** que permita a esta Sala Superior ejercer sus facultades revisoras de la Constitución.
- (39) No obsta a la anterior conclusión que el tres de marzo del presente año el Consejo General del Instituto Nacional Electoral haya aprobado el acuerdo por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el "*Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023*".
- (40) Ello, debido a que no es un acto de aplicación del aludido decreto, con el cual se afecte algún derecho sustantivo de las personas accionantes, ya que no se ha definido, entre otros aspectos, quiénes serán las personas que se verán afectadas con motivo de la aludida reforma, ni la aplicación de normas electorales que pudieran afectar a grupos vulnerables, ni si el actor se verá afectado o no.
- (41) Además, a la fecha en que se resuelve el presente caso, la entrada en vigor del decreto que cuestiona el actor se encuentra suspendida por efectos de la suspensión decretada por el Ministro instructor en la Controversia Constitucional en la que se impugnó, como se indicó en el apartado de legislación aplicable, por lo que tampoco se tiene la certeza jurídica de que se concretará su aplicación.



- (42) En consecuencia, al no existir un acto concreto e individualizado que afecte de forma directa y personal al accionante, es que se considera que la impugnación del decreto es, como se ha expuesto, en **abstracto**, aspecto para el cual esta Sala Superior carece de competencia para pronunciarse.
- (43) Similar criterio se sostuvo al resolver los juicios electorales SUP-JE-868/2023; SUP-JE-284/2023 y acumulados; y SUP-JE-27/2023 y acumulados; así como el juicio ciudadano SUP-JDC-1826/2019.
- (44) Por tal motivo, se considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se está impugnando la no conformidad a la Constitución de una ley y, en consecuencia, lo procedente es **desechar de plano** la demanda.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

VII. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda, con apoyo en las consideraciones contenidas en este fallo.

Notifíquese; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad **archívese** el expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, **devuélvase** los documentos atinentes.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien actúa como Presidenta por ministerio de ley, ante la ausencia justificada del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante el secretario general de acuerdos, quien **autoriza** y **da fe** de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica **autorizada mediante firmas electrónicas certificadas**, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-129/2023

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.