



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-145/2023

PARTE ACTORA: CARLOS
FRANCISCO LÓPEZ CÓRDOVA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: OLGA MARIELA
QUINTANAR SOSA Y ERNESTO
SANTANA BRACAMONTES

COLABORÓ: JAILEEN HERNÁNDEZ
RAMÍREZ

**Ciudad de México, a diecinueve de abril de dos mil
veintitrés¹.**

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

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

A. Decreto de reformas. El dos de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y

¹ En adelante, las fechas se considerarán correspondientes a dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.

SUP-JDC-145/2023

deroga diversas disposiciones, entre otras, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales², en cuyo artículo transitorio primero se previó que entraría en vigor el día siguiente al de su publicación.

B. Acuerdo del Consejo General (acto impugnado)³. El tres de marzo, se emitió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023*.

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

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

E. Acuerdo General 1/2023. El treinta y uno de marzo, esta Sala Superior emitió acuerdo general en el que se

² En adelante, LGIPE.

³ Acuerdo INE/CG135/2023.

⁴ Controversia constitucional 261/2023.

⁵ En adelante, SCJN.



determinó, que derivado de la mencionada suspensión en la controversia constitucional, los asuntos presentados con posterioridad al veintiocho de marzo —fecha en la que surtió efectos la suspensión— serán tramitados, sustanciados y resueltos con sustento en la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, esto es, la aplicable de forma previa al decreto de reforma.

F. Promoción del juicio y trámite judicial. En la misma fecha, Carlos Francisco López Córdova promovió juicio de la ciudadanía, a fin de impugnar el acuerdo descrito en el punto B, el cual fue recibido ante la responsable, quien lo remitió a esta Sala Superior.

Mediante diverso acuerdo, el magistrado presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JDC-145/2023**, el cual se turnó a la ponencia de la magistrada **Mónica Aralí Soto Fregoso**, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶. En su oportunidad, la magistrada instructora **radicó** el medio de impugnación en su ponencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en los artículos 17, 35, fracción VI, 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 180 de la Ley Orgánica

⁶ En adelante, Ley de Medios o LGSMIME.

SUP-JDC-145/2023

del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso c), 79, 80, 81 y 82 de la LGSMIME.

Lo anterior, por tratarse de un juicio ciudadano en el que se impugna un acuerdo del Consejo General del INE que deriva del proceso de implementación del Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la LGIPE, acto que considera el promovente afecta la función del Instituto Nacional Electoral y, por ende, el derecho de la ciudadanía a votar en elecciones celebradas con apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

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

III. NATURALEZA DEL ACTO IMPUGNADO

La parte actora señala como actos impugnados: **a)** el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral*, dado que solicita la revisión de su constitucionalidad y **b)** el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y*



administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023.

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

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

En efecto, del contenido de dicho acuerdo, se advierte que tiene como finalidad dar cumplimiento a lo establecido en los artículos transitorios del Decreto, publicado en el DOF el 2 de marzo de 2023, en el cual se prevén, en una gran parte de su texto legal, diversas modificaciones relacionadas de manera directa con el diseño y naturaleza de la estructura organizacional y ocupacional del INE, así como de su marco normativo interno.

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

IV. IMPROCEDENCIA

A. Marco normativo

El medio de impugnación es improcedente, debido a que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, se actualiza la prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque se está impugnando la no conformidad a la Constitución de una ley, esto es, se pretende impugnar en abstracto la no conformidad a la Constitución federal de:

- a) *El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; y*
- b) *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da inicio formal a la organización y aprobación de los trabajos de modificación de los instrumentos normativos y administrativos del instituto y se crea el Comité Técnico para la Implementación de la Reforma Electoral 2023.*

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



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

En el artículo 99, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional⁷ y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que tiene, entre otras, la atribución de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución general, misma que se limitará al caso concreto sobre el que verse el juicio o medio de impugnación correspondiente, y cuyo ejercicio debe ser informado por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución general es a través de esta vía.⁸

⁷ Acciones de inconstitucionalidad.

⁸ 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-145/2023

De lo anterior, se advierte que el sistema de control constitucional en materia electoral se integra por dos tipos o clases de acción: **a)** de carácter abstracto, conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución federal y **b)** un control concreto conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual únicamente puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral⁹ y podrá determinar la no aplicación de leyes que sean contrarias al marco fundamental, sin que sus efectos puedan extenderse más allá del caso particular¹⁰ o en el caso normas autoaplicativas mediante el control difuso.

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

⁹ Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, cuyo rubro es al tenor siguiente "INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN".

¹⁰ 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.



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

Lo anterior significa que las salas del Tribunal Electoral tienen conferido un “*control por disposición constitucional específica*”¹¹, que significa que pueden válidamente ejercer, entre otros aspectos, un control concreto de las leyes que regulan los derechos políticos y electorales, mediante el cual puede decretar su inaplicabilidad al caso concreto, para promover, respetar, proteger y garantizar, entre otros, los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, así como los principios rectores en la materia electoral.

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

Como se advierte, el control constitucional a cargo del Tribunal Electoral no puede ser realizado —en general— de manera abstracta¹², sino que, en el caso, es necesario la

¹¹ En los términos en que lo definió el pleno de la SCJN en el expediente Varios 912/2010.

¹² 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

SUP-JDC-145/2023

emisión de un acto de aplicación para que se esté en posibilidad de revisar la constitucionalidad del acto reclamado o la existencia de una norma autoaplicativa que genere la afectación de inmediato y sin necesidad de un acto de aplicación posterior —ya que la misma norma se considera como el acto de aplicación—.

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

B. Caso concreto

En el caso concreto, la parte actora impugna el Decreto de reforma, entre otros ordenamientos, a la LGIPE y el

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.



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

Sobre éstos pretende que esta Sala Superior lleve a cabo un análisis de constitucionalidad y convencionalidad que derive en la inaplicación de las porciones normativas del citado decreto, por ser contrarias al orden constitucional, y se ordene que deje de surtir efectos generales.

Para ello, formula diversos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del mencionado decreto y acuerdo reclamados, fundamentalmente, porque considera que se vulnera el derecho de la ciudadanía a ejercer el voto auténtico, con las condiciones necesarias que lo garanticen, como lo son, que el INE cuente con el personal y los recursos necesarios.

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

Añade que, se vulnera el principio de confianza legítima al causar incertidumbre en la ciudadanía respecto de la confidencialidad que debe guardarse con sus datos personales.

C. Decisión

SUP-JDC-145/2023

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

Así, para que esas normas jurídicas impacten los derechos de la parte actora, es necesaria la existencia de actos concretos, que incidan en su esfera con una afectación directa e inmediata, en los temas de su impugnación y respecto de los derechos que se aduce vulnerados.

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 esta Sala Superior.

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

Es decir, el decreto es una norma heteroaplicativa, que aún no causa un perjuicio específico, porque su entrada en vigor no genera, por sí misma, la afectación a alguno de los derechos a los que alude la parte actora, además de que tampoco señala un acto de aplicación que



permita a esta Sala Superior ejercer sus facultades revisoras de la Constitución.

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

Ello, debido a que éste no es un acto de aplicación del aludido decreto, en el cual se afecte algún derecho sustantivo, ya que, como se señaló, al igual que el decreto, de forma general y abstracta, define las formas de trabajo y órgano que se encargará de operativizar la reestructuración del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, 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 y acuerdo señalados es, como se ha expuesto, en abstracto, aspecto para el cual esta Sala Superior carece de competencia para pronunciarse.

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

SUP-JDC-145/2023

Similar criterio se sostuvo al analizar los juicios: SUP-AG-69/2023 y acumulados, SUP-JE-284/2023 y acumulados, SUP-JE-27/2023 y acumulados, SUP-JE-112/2019, SUP-JE-40/2022 y SUP-JDC-1826/2019.

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

Por lo expuesto y fundado se

V. RESUELVE

Único. Se **desecha** de plano la demanda.

Notifíquese como corresponda.

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

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ponente en el asunto de cuenta, que para efectos de resolución hace suyo la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, como Presidenta por ministerio de ley. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es **autorizado mediante** firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-145/2023

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.