



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-43/2020

ACTOR: DANIEL GARCÍA GARCÍA

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: JAIME ARTURO ORGANISTA MONDRAGÓN Y VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS

COLABORÓ: ANGÉLICA RODRÍGUEZ ACEVEDO

Ciudad de México, a diecisiete de junio de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio electoral indicado al rubro, en el sentido de **revocar** la resolución dictada en el expediente MI-16/2020, mediante la cual el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California desechó el medio de impugnación promovido por el aquí actor, y **ordenar** que, si no advierte una diversa causal de improcedencia, resuelva el fondo de la controversia, a la brevedad posible.

ÍNDICE

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO	4
RESUELVE	26

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
- 2 **A. Designación de Consejeros Electorales de Baja California.** El dos de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG808/2015, por el que designó al Consejero Presidente, consejeros y consejeras electorales que integrarían el Instituto Estatal Electoral de Baja California, entre ellos, eligió al actor para un periodo de seis años.
- 3 **B. Reforma legal.** El veintisiete de marzo de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 52, mediante el cual se aprobó la reforma al artículo 5 de la Constitución local, así como diversas reformas a la Ley Electoral, entre ellas, la modificación al artículo 97, primer párrafo, en el que se dispuso, que las y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del indicado organismo electoral, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud.
- 4 **C. Impugnación local.** El tres de abril, el actor promovió un medio de impugnación ante el Tribunal de Justicia Electoral del



Estado de Baja California, a fin de controvertir la referida reforma.

- 5 **D. Sentencia controvertida.** El cuatro de mayo, el referido Tribunal resolvió el medio de impugnación MI-16/2020, en el sentido de desecharlo de plano, sobre la base de que el actor no tenía interés jurídico para controvertir el decreto cuestionado.
- 6 **II. Juicio ciudadano.** Inconforme con el fallo antes señalado, el trece de mayo siguiente, Daniel García García promovió el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 7 **III. Remisión a la Sala Regional Guadalajara.** El diecinueve de mayo, el Tribunal responsable remitió el escrito de demanda y sus anexos a la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 8 **IV. Remisión a Sala Superior.** El veintiuno de mayo, el presidente de la Sala Regional Guadalajara ordenó remitir a este órgano jurisdiccional el escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente.
- 9 **V. Registro y turno a ponencia.** El veintisiete de mayo, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar y registrar el expediente SUP-JDC-722/2020, así como turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos de artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 10 **VI. Aceptación de competencia y cambio de vía.** Mediante acuerdo plenario, la Sala Superior determinó que era la autoridad competente para resolver el asunto; asimismo,

SUP-JE-43/2020

reencauzó el juicio ciudadano a juicio electoral, por ser la vía procedente para conocer de las pretensiones del actor.

- 11 **VII. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir el juicio, así como declarar cerrada su instrucción.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia.

- 12 Esta Sala Superior es competente para conocer el presente juicio electoral, toda vez que el acto reclamado se relaciona con cuestiones vinculadas con el funcionamiento del Instituto Estatal Electoral de Baja California, lo cual está estrechamente ligado con la observancia de las garantías de autonomía e independencia que la Constitución Federal reconoce a las autoridades electorales de las entidades federativas.

- 13 Lo anterior en los términos apuntados en el acuerdo emitido por el Pleno de esta Sala Superior por el que asumió la competencia del presente juicio, y lo reencauzó a la vía de juicio electoral.

SEGUNDO. Urgencia en la resolución del asunto.

- 14 De conformidad con los acuerdos generales 2/2020¹ y 4/2020² de esta Sala Superior, pueden discutirse y resolverse de forma no presencial los asuntos urgentes, entendidos como tales,

¹ "Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

² "ACUERDO General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril de dos mil veinte.



entre otros, los que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable; asimismo, pueden ser objeto de pronunciamiento aquellos que de manera fundada y motivada el Pleno determine, con base en la situación sanitaria que atraviese el país.

- 15 Esta Sala Superior considera que el presente asunto debe resolverse a través de sesión no presencial, conforme a las siguientes razones.
- 16 En su demanda el actor alega, medularmente, que fue indebido el desechamiento decretado por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, pues, contrario a lo que resolvió, sí cuenta con interés jurídico para controvertir la reforma electoral en cuestión.
- 17 Ello, porque su mera publicación le generó perjuicio ya que se restringió su derecho a percibir su remuneración completa, en los términos y con todas las prestaciones de ley que venía recibiendo y que fueron aprobadas y presupuestadas para el ejercicio 2020.
- 18 Con base en lo anterior, se torna necesario que la controversia planteada por el enjuiciante sea atendida por esta superioridad, pues se advierte que los efectos de la merma alegada son de tracto sucesivo, es decir, cada día que transcurre se actualizaría la disminución de sus percepciones, por lo que el detrimento a su esfera de derechos, además de ser tangible, se agrava con el tiempo y puede afectar el bienestar del actor, y de las personas que dependen económicamente de él.

SUP-JE-43/2020

- 19 Aunado a lo anterior, la urgencia de emitir una resolución en el presente juicio se genera en la medida en que los efectos de la reforma cuestionada podrían afectar los principios constitucionales de autonomía e independencia que rigen al Instituto Estatal Electoral de Baja California. Ciertamente, si como lo reclama el actor, dichas garantías de libertad en la función están comprometidas y el organismo electoral local continúa emitiendo resoluciones y determinaciones³, se hace indispensable resolver los medios encaminados a solucionar la controversia lo más pronto posible.
- 20 Finalmente, se considera como una razón adicional para resolver el presente asunto con urgencia, que recientemente esta Sala Superior determinó reencauzar un medio de impugnación promovido por otros consejeros y consejeras del Consejo General del Instituto Electoral de Baja California relacionado con la aplicación de la reforma que aquí se impugna al Tribunal de Justicia Electoral del Estado, para que resolviera lo que en Derecho correspondiera.
- 21 Consecuentemente, se considera que, de resultar fundados los agravios formulados por el actor en el este juicio, lo procedente sería remitir el asunto a la autoridad responsable, para que resuelva la controversia planteada por los integrantes del Instituto local, en su integridad.

³ Con motivo de la pandemia, el Instituto Estatal Electoral de Baja California he emitido diversos acuerdos mediante los cuales implementó medidas que garantizan el adecuado funcionamiento de las labores que desempeña dicho organismo. Al respecto, véase el acuerdo de diecinueve de marzo, disponible en la siguiente liga: <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2020/ord/pacuerdos/CGPA05.pdf>
Asimismo, se tiene noticia de que el Consejo General del instituto local continúa celebrando sesiones, por lo que sigue emitiendo determinaciones. (Véase la liga: <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2020/ext/ordendia/conv6extra.pdf>)



- 22 Por las razones expuestas es que se considera imperativo que la cadena impugnativa siga su cauce y se resuelva el presente medio de impugnación a través de sesión no presencial.

TERCERO. Procedencia del juicio.

- 23 El medio de impugnación en estudio reúne los requisitos legales de procedencia⁴, como se explica a continuación:
- 24 **Requisitos formales.** La demanda cumple con los requisitos de forma porque: i) se presentó por escrito; ii) consta el nombre del enjuiciante y su firma autógrafa, así como domicilio para recibir notificaciones; iii) se identifica la resolución impugnada y a la autoridad responsable de la misma, y iv) se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación y los agravios que les causa el acto impugnado.
- 25 **Oportunidad.** Se cumple con este requisito en virtud de que, la sentencia impugnada le fue notificada al actor el siete de mayo de este año⁵, por lo cual, el término de cuatro días hábiles para presentar su demanda transcurrió del ocho al trece del mismo mes, sin contar los días nueve y diez por ser sábado y domingo, respectivamente, por tanto, si la demanda se presentó el trece de mayo, es inconcuso que su presentación es oportuna.
- 26 **Legitimación, personería e interés jurídico.** Se satisfacen los requisitos, toda vez que el medio de impugnación es promovido por un ciudadano, por su propio derecho y en forma individual, quien fue el actor en el medio de impugnación MI-16/2020,

⁴ Requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1 y 13, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵ Según se advierte de la cédula de notificación que obra en autos, levantada por la actuario adscrita al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

SUP-JE-43/2020

resolución que ahora se controvierte, misma que resultó opuesta a su pretensión.

- 27 **Definitividad.** La determinación impugnada es definitiva y firme, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que deba ser agotado previamente, y cuya resolución pudiera tener como efecto revocarlo, anularlo o modificarlo. De ahí que se tenga por cumplido el presente requisito.

CUARTO. Estudio de fondo.

A. Planteamiento del caso.

- 28 En su oportunidad, el Congreso del Estado de Baja California aprobó el presupuesto de egresos del Instituto Estatal Electoral para el ejercicio fiscal dos mil veinte, por la cantidad de \$234,000,000.00 (doscientos treinta y cuatro millones de pesos).
- 29 Con base en lo anterior, en enero de este año, el Consejo General del citado órgano electoral local aprobó la reasignación de partidas presupuestales. En dicho ejercicio se incluyó el tabulador de sueldos de todos los servidores públicos del Instituto Electoral -incluyendo a los consejeros electorales-, en el que se especificaron las remuneraciones (considerando aguinaldo y prima vacacional) que recibirían durante el año dos mil veinte.
- 30 El veintisiete de marzo se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto 52, por el que el Congreso



de esa entidad federativa reformó el artículo 5 de la Constitución local⁶ y diversos artículos de la Ley Electoral dicha entidad federativa.

- 31 En el presente caso, interesa la reforma al artículo 97 de la referida Ley Electoral⁷ que estableció que las y los consejeros electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales **no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud.**
- 32 Inconforme con dicha reforma, el hoy actor promovió un juicio ciudadano ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, señalando como acto impugnado el aludido decreto, pero combatiendo de manera concreta la inconstitucionalidad del artículo 97 de la Ley Electoral local.

⁶ **Artículo 5.-** Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.
[...]

El proceso electoral dará inicio el primer domingo **de diciembre del año anterior** a la elección. La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda.

[...]

APARTADO B.- Del Instituto Estatal Electoral.

[...]

La organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos, según lo disponga la Ley. En el ejercicio de esta función pública, serán principios rectores la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y **austeridad.**

⁷ **Artículo 97.-** La retribución del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales del Consejo General, será establecida en el presupuesto de egresos del Instituto Estatal y aprobada por el Congreso del Estado, en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, las cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo. **Las y los Consejeros Electorales del Consejo General y de los Consejos Distritales Electorales, no tendrán derecho a las prestaciones que por Ley les corresponden a los trabajadores del Instituto Estatal, salvo la atención del servicio médico en institución pública de salud.**

SUP-JE-43/2020

33 El Tribunal local resolvió desechar el medio de impugnación, al considerar que el promovente no tenía interés jurídico para impugnar el aludido precepto legal, esencialmente, sobre la base de que no señaló un acto concreto de aplicación; de ahí que, a su juicio, la sola entrada en vigor del nuevo texto legal no le generó ninguna afectación.

B. Pretensión, agravios y litis.

34 Con el presente medio de impugnación, el accionante pretende evidenciar que el Tribunal local se equivocó al desechar el medio de impugnación que promovió para impugnar la reforma al artículo 97 de la Ley Electoral local y, consecuentemente, su pretensión final es que se inaplique en su beneficio, la parte relativa a la prohibición de recibir las prestaciones que por ley le corresponden como funcionario público.

35 Para sustentar dicha pretensión, hace valer como agravio que, contrario a lo sostenido por la responsable, la norma cuya inconstitucionalidad reclama es autoaplicativa y le generó una afectación en su esfera de derechos desde el momento en que se publicó y entró en vigor, por lo que no tenía la obligación de esperar un acto concreto de aplicación para poder impugnarla.

36 Ello, porque se ubica y encuadra en el supuesto jurídico contenido en la norma (es consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral local), por tanto, las consecuencias legales en ella establecidas surtieron efectos en su perjuicio de manera inmediata y directa (la cancelación de diversas remuneraciones a que tiene derecho).



- 37 En esa línea, argumenta que el Tribunal local incurrió en un error, al considerar que su pretensión era que realizara un control abstracto de constitucionalidad con la finalidad de que la norma cuestionada se expulsara del ordenamiento jurídico, cuando expresamente solicitó su inaplicación al caso concreto.
- 38 Expuesto lo anterior, es claro que la litis a resolver en el presente asunto se centra en determinar si la resolución del Tribunal Electoral responsable está ajustada a Derecho, o bien, si como lo sostiene el promovente, dicho órgano jurisdiccional debió realizar el estudio de constitucionalidad que se le planteó.

C. Estudio de agravios.

- 39 Esta Sala Superior considera que los argumentos formulados por el promovente son **fundados**, con base en las consideraciones y fundamentos que enseguida se exponen.

Planteamiento ante el Tribunal responsable.

- 40 En primer lugar, se considera necesario tener presentes los argumentos que el hoy actor hizo valer ante el Tribunal responsable en el medio de impugnación al que recayó la resolución impugnada.
- 41 Como se adelantó, en la instancia jurisdiccional local, el justiciable señaló como acto impugnado el Decreto 52 emitido por el Congreso de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado del pasado veintisiete de marzo, mediante el cual se aprobaron diversas reformas a la Ley Electoral de esa entidad federativa, señalando específicamente el primer párrafo del artículo 97.

SUP-JE-43/2020

- 42 Al respecto, el actor apuntó que dicha modificación, al incidir en las remuneraciones de los consejeros electorales, vulneraba directamente la autonomía e independencia de la autoridad administrativa electoral local.
- 43 Asimismo, precisó que la aplicación de la reforma en cuestión le causaba perjuicio en su calidad de consejero electoral en funciones, pues por el cargo que ejerce no está inscrito en ningún régimen de seguridad social y, por tanto, no recibe prestaciones relacionadas con pensión o discapacidad, INFONAVIT o FOVISSSTE, fondo de ahorro, préstamos, guardería, entre otras, por lo que la restricción prevista en la reforma limitaba aún más su situación laboral.
- 44 En ese sentido, alegó que el nuevo texto del artículo 97 de la Ley Electoral local era inconstitucional por violentar lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 97 de la Constitución del Estado de Baja California, exponiendo las razones y argumentos para sustentar su postura.
- 45 Finalmente, consideró que la reforma violaba el principio de irretroactividad, además de violar el derecho que adquirió a recibir remuneraciones durante el ejercicio del cargo de consejero electoral.
- 46 Por todo lo anterior, es que solicitó la inaplicación de la porción del artículo 97 de la Ley Electoral local que restringe su derecho a recibir las remuneraciones de ley.

Consideraciones que sustentan el fallo impugnado.



- 47 La responsable consideró que el medio de impugnación era improcedente porque el actor pretendía cuestionar la no conformidad con la Constitución Federal y local de un artículo de la Ley Electoral.
- 48 De tal forma que, a su juicio, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 299, de la Ley Electoral local, en relación con la establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁸.
- 49 Lo anterior, porque la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Federal es la acción de inconstitucionalidad, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 50 Así, en concepto de la responsable, como el enjuiciante no formuló agravios para combatir un acto concreto de aplicación del artículo 97 de la Ley Electoral local, lo que estaba solicitando era un control abstracto de constitucionalidad.
- 51 Sobre el particular, precisó que, en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, para poder analizar la constitucionalidad de una ley, es necesario que exista un acto de aplicación cierto y determinado, pues solo así se puede

⁸ **Artículo 299.-** Serán improcedentes los recursos previstos en esta Ley, cuando:

...

II. Sean interpuestos por quién no tenga personería, legitimación o interés jurídico en los términos de esta Ley;

Artículo 10

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;

SUP-JE-43/2020

dilucidar si la aplicación concreta e individualizada de una norma vulneró algún derecho electoral.

- 52 En tales circunstancias, como el actor impugnó la norma por su sola entrada en vigor, concluyó que sus agravios resultaban argumentaciones hipotéticas y genéricas que no demostraban ningún menoscabo en su esfera de derechos.
- 53 Finalmente, la responsable señaló que con el nuevo modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad cuenta con facultades para analizar la constitucionalidad de normas electorales locales y, en su caso, inaplicarlas, pero para ello necesariamente se requiere un acto de aplicación en un caso concreto; esto es, concluyó que como Tribunal Electoral local está impedido para analizar normas electorales estatales de carácter autoaplicativo.

Caso concreto.

- 54 Como se adelantó, esta Sala Superior considera que los argumentos formulados por el accionante son **fundados**, pues le asiste razón cuando alega que la norma que impugnó en el medio de impugnación al que recayó la sentencia impugnada era autoaplicativa y, por ende, el Tribunal responsable debió realizar el estudio de constitucionalidad correspondiente.
- 55 En primer término, es necesario tener presente que, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, quedaron obligadas a velar no



sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*.

- 56 Para el caso de la función jurisdiccional, al resolver el expediente varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió la manera en que todos los juzgadores del país debían acatar el nuevo mandato constitucional.
- 57 Sobre el particular, el Máximo Tribunal sentenció que para lograr la eficaz tutela del orden constitucional y sentar las bases para un sistema de administración de justicia más eficiente, era menester reconocer a todos los Tribunales del país la atribución de inaplicar disposiciones de observancia general ordinarias contrarias a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano es parte, en los asuntos de su competencia, pero sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones respectivas.
- 58 De esta forma, se estableció que en el actual modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano existen dos grandes vertientes que son acorde con un modelo de control de convencionalidad; por un lado el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto); y por otro lado el

SUP-JE-43/2020

control difuso por parte del resto de los jueces del país, incluyendo desde luego a los tribunales locales (judiciales, administrativos y electorales).

- 59 Las consideraciones que anteceden están inmersas en la Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P.LXX/2011 (9ª.), de rubro **“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”**.
- 60 Incluso, para no dejar lugar a dudas, respecto a la implementación del referido modelo de control de la constitucionalidad de las leyes en el país, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la *Solicitud de modificación de Jurisprudencia 22/2011* dejar sin efectos las dos tesis jurisprudenciales que fueron el referente en el modelo de control de constitucionalidad concentrado que existía antes de la entrada en vigor de la aludida reforma constitucional en materia de derechos humanos.
- 61 Las tesis jurisprudenciales que dejaron de existir en el orden jurídico son las que se identificaban con los números P./J. 73/99 y P./J. 74/99; de rubros: **“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”**, y **“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.”**
- 62 Ahora bien, siguiendo los criterios y directrices fijadas por el Máximo Tribunal del país, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió un criterio para



plasmar el nuevo modelo de control constitucional en la materia electoral.

- 63 Concretamente, sentenció que los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y después de realizar un ejercicio de interpretación conforme, en su caso, inaplicarlas en un asunto en concreto cuando sean contrarias a la norma fundamental, toda vez que cuenta con atribuciones para restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.
- 64 Dicho criterio está contenido en la Tesis IV/2014, de rubro: **“ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES”**.
- 65 De lo hasta aquí expuesto, queda claro que los tribunales electorales de las entidades federativas tienen la obligación de atender los planteamientos de inconstitucionalidad de normas electorales locales que los justiciables sometan a su consideración.
- 66 En el caso particular, el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución de esa entidad federativa es la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el Estado.

SUP-JE-43/2020

- 67 Además, como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se le encomendó la trascendental tarea de garantizar que todos los actos y resoluciones electorales en la entidad se ajusten a Derecho; de ahí que resulte incuestionable que tiene el deber de proteger y garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía de Baja California, incluso, mediante el ejercicio del control concreto de constitucionalidad.
- 68 Ahora bien, este órgano jurisdiccional considera importante tener presente que, en la materia electoral, atendiendo al marco que ha sido expuesto, el control de constitucionalidad también es de dos tipos, por un lado, es concentrado, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia exclusiva para realizar un control abstracto y, en su caso, declarar la invalidez de normas electorales que sean contrarias a la Constitución Federal; y por otro lado es difuso, pues las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales electorales estatales pueden inaplicar normas electorales al caso en concreto, igualmente, cuando contravengan el parámetro de regularidad constitucional.
- 69 Sobre esa base, por regla general, cuando un justiciable acude a la jurisdicción electoral (estatal o federal) a impugnar destacadamente la no conformidad de una ley electoral local con la Constitución, el medio de impugnación resulta improcedente, pues debe existir un acto concreto de aplicación de la norma reclamada para que el tribunal correspondiente



pueda resolver sobre su no aplicación al caso concreto por estimarla inválida.

- 70 Ello, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución General que prevé que es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, cuyo objetivo reside en resolver sobre la contradicción entre una norma de carácter general que se haya impugnado con una de la propia Constitución, mediante un análisis abstracto.
- 71 El párrafo antepenúltimo del citado artículo constitucional establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad.
- 72 Empero, es de señalarse que lo previamente expuesto atiende a los casos ordinarios, es decir, aquéllos en que los justiciables efectivamente impugnan las normas electorales en abstracto, pero no aducen que su mera entrada en vigor les genere afectaciones ciertas y directas.
- 73 Por tanto, para que un tribunal electoral esté en aptitud de determinar con exactitud y certeza si puede o no realizar el estudio de constitucionalidad que se le plantee, debe analizar la demanda a la luz del concepto de *acto de aplicación*, el cual ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia derivado, precisamente, del ejercicio de la facultad de los particulares para impugnar normas.
- 74 En ese sentido, para identificar los casos en que una norma produce una afectación, la doctrina y la jurisprudencia han

SUP-JE-43/2020

desarrollado los conceptos de norma autoaplicativa, entendida como la que con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica del gobernado, debido a que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas determinadas, y norma heteroaplicativa, que es la que no genera esa afectación con su sola entrada en vigor, sino que requiere ser particularizada a un caso concreto, que produzca un menoscabo en la esfera jurídica del sujeto al que, precisamente, le está siendo aplicable la disposición.

75 En relación con esa división, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha empleado los conceptos de individualización condicionada o incondicionada, para distinguir las normas autoaplicativas de las heteroaplicativas⁹.

76 Al efecto, el máximo Tribunal del Estado Mexicano ha considerado que las normas autoaplicativas se identifican con la individualización incondicionada, al ser imperativos que imponen obligaciones al gobernado por el simple hecho de entrar en vigor, sin necesidad de que se actualice alguna condicionante.

77 Por otra parte, la Suprema Corte ha referido que las normas heteroaplicativas guardan correspondencia con la individualización condicionada, y estas se distinguen porque las obligaciones de hacer o de no hacer, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que, para actualizar el supuesto perjuicio o afectación se requiere de un acto diverso que condicione su aplicación, ya sea administrativo

⁹ Jurisprudencia P./J. 55/97, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA".



o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular, de tal manera que la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

- 78 En ese sentido, la referencia a los conceptos de individualización condicionada e incondicionada, se han utilizado como parámetro para determinar si el órgano jurisdiccional al que se somete la controversia debe o no analizar su constitucionalidad, sobre la base de que la norma produzca una afectación en la esfera jurídica del gobernado.
- 79 Es decir, los anteriores conceptos admiten ser identificados con el de *acto de aplicación*, ya que se trata del acto necesario para que la ley adquiera individualización que actualice un perjuicio en el gobernado a fin de determinar si la constitucionalidad de la norma procede o no ser analizada.
- 80 De ahí la importancia de establecer lo que debe entenderse como acto de aplicación de la norma electoral, para efectos de su impugnación a través de los medios de defensa previstos en las leyes de la materia.
- 81 Es verdad que la doctrina y algunos criterios jurisprudenciales han identificado algunos elementos para configurar un concepto, en sentido estricto, de acto de aplicación, ya que establecen que es el acto de autoridad en contra del gobernado, positivo o negativo, de facto o de derecho, que de manera particular, específica y concreta actualiza una hipótesis normativa y produce una afectación de derechos.

SUP-JE-43/2020

82 Sin embargo, también es cierto que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en la que ha considerado como elementos del acto de aplicación de la ley, que éste haya irrumpido en la individualidad de un gobernado, al grado de ocasionarle un agravio en su esfera jurídica, ya sea que se le aplique formal o materialmente, de manera escrita o de hecho, y que basta que dicho ordenamiento materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona, para que se estime aplicada¹⁰.

83 Los dos párrafos precedentes no persiguen la finalidad de circunscribir y limitar el concepto de acto de aplicación de manera estricta a esas hipótesis, sino que obedecen más bien a poner de manifiesto, de manera clara y evidente, que una norma está siendo aplicada y que afecta de manera particular y concreta a un gobernado.

84 Así, se justifica la necesidad de la intervención del órgano constitucional para el análisis de una norma que, pudiendo ser contraria a la Constitución, está siendo aplicada en perjuicio de un gobernado.

85 En ese sentido, cuando se pretenda cuestionar una norma en la que se crea, modifica o extingue una obligación o derecho, destinada a los sujetos que se encuentran en una situación jurídica determinada, las personas vinculados por esa previsión

¹⁰ Jurisprudencia 2a./J. 12/98, de rubro: “**LEYES HETEROAPLICATIVAS QUE NO CAUSEN PERJUICIO AL QUEJOSO. EL AMPARO ES IMPROCEDENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, EN RELACIÓN CON EL 114, FRACCIÓN I, A CONTRARIO SENSU, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO**”.



cuentan con distintos momentos para controvertirla a través de los medios de impugnación correspondientes, cuya oportunidad estará condicionada a la afectación concreta que se causa.

- 86 Así, cuando se controvierte la norma a partir de su simple vigencia, esto es, por la imposición o modificación de una obligación de hacer o no hacer, o la pérdida de un derecho, entre otros, el plazo para impugnarla oportunamente iniciará a partir de: **a.** La publicación correspondiente que se realice en el Diario Oficial de la Federación, o a través del procedimiento de publicitación legalmente previsto si previamente, el sujeto obligado se encuentra en la situación jurídica a la que le resulta aplicable la disposición; y **b.** Cuando estando vigente la norma, el gobernado, por una cuestión de hecho o de derecho, se sitúe en el supuesto jurídico regido por la disposición.
- 87 Las situaciones precisadas conducen a las siguientes conclusiones: los sujetos que ya se encuentran en el supuesto regulado a la entrada en vigor de la norma (generalmente asociado a la fecha de publicación en el medio oficial respectivo), tienen interés jurídico para impugnarla desde ese momento, porque afecta su esfera jurídica. Pero los sujetos que no se encuentran en el supuesto regulado al momento de la entrada en vigor de la norma, no tiene interés jurídico para impugnarla en ese momento; en todo caso, su interés jurídico para cuestionar la norma se actualizará cuando ocurra un hecho o acto por virtud del cual se coloque en la hipótesis jurídica de la norma.
- 88 Respecto a esto último, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un importante criterio para

SUP-JE-43/2020

que los juzgadores identifiquen si los justiciables que acuden a los órganos jurisdiccionales para impugnar una norma general cuentan con interés jurídico o legítimo para que su acción prospere.

89 Para ello, precisó que el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas (autoaplicativas o heteroaplicativas), pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación.

90 De ahí que los juzgadores deben analizar, caso por caso, si los accionantes cuentan con interés para cuestionar una norma, con base en los agravios que formulen en sus demandas, con independencia de que señalen que ley cuestionada es autoaplicativa o heteroaplicativa.

91 Ese criterio está contenido en la Tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO”**.

92 Así, con sustento en lo previamente expuesto y atendiendo a las circunstancias particulares del asunto, esta Sala Superior considera que, en el caso, la norma impugnada es



autoaplicativa, pues por su sola entrada en vigor generó perjuicio al actor, por un lado, porque se ubica en la situación jurídica (es consejero electoral en funciones del Consejo General del Instituto Electoral de Baja California) y, en segundo lugar, porque la mera vigencia del nuevo texto del primer párrafo del artículo 97 de la Ley Electoral local le restringe el derecho que venía gozando de recibir prestaciones de ley por el ejercicio del cargo.

93 De esta manera, atendiendo a los agravios que formula el justiciable, resulta claro que, contrario a lo sostenido por la responsable, cuenta con interés jurídico para impugnar la norma en cuestión por su mera entrada en vigor, pues de la concepción material de afectación que aduce, es posible desprender que la hipótesis normativa se actualizó en su perjuicio desde ese momento.

94 De ahí que resulte incuestionable que el Tribunal responsable actuó incorrectamente al realizar una interpretación letrista de la causal de improcedencia que invocó, sin detenerse a analizar el planteamiento que se le formuló en su integridad.

95 Consecuentemente, se colige que la responsable debió avocarse al estudio de constitucionalidad que le planteó el aquí accionante, y así cumplir con su obligación constitucional y convencional de proteger y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos de Baja California, con independencia del resultado que arrojará el análisis que realizara.

QUINTO. Efectos.

96 Con base en las consideraciones expuestas, lo procedente es:

SUP-JE-43/2020

- a) **Revocar** la resolución de desechamiento dictada en el medio de impugnación MI-16/2020.
- b) **Ordenar** al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California que, de no advertir alguna otra causal de improcedencia, resuelva el fondo del asunto.
- c) Lo ordenado, deberá cumplirse a la **brevedad posible**, y una vez emitida la determinación correspondiente, deberá informarlo a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas posteriores.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos señalados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



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

**VOTO CONCURRENTENTE CONJUNTO QUE EMITEN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS
MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA
SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-
43/2020¹¹**

Introducción

Emitimos, en conjunto, el presente voto concurrente para exponer las razones por las cuales nos apartamos de las consideraciones relativas a que la modificación controvertida es una norma autoaplicativa; y, con excepción del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, de la argumentación con la cual se pretendió justificar la urgencia para emitir una resolución en el expediente señalado al rubro.

Si bien compartimos el sentido en el que se resolvió este asunto, tanto la Magistrada Janine M. Otálora Malassis como el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, consideramos que no había razón para argumentar que los efectos de las

¹¹ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en la elaboración de este voto concurrente: José Manuel Ruiz Ramírez, Aurora Rojas Bonilla, Paola Virginia Simental Franco, Adán Jerónimo Navarrete García, Lizzeth Choreño Rodríguez, Julio César Cruz Ricárdez y Oliver González Garza y Ávila.

SUP-JE-43/2020

modificaciones al artículo 97, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, podrían afectar los principios constitucionales de autonomía e independencia que rigen al Instituto Estatal Electoral de Baja California¹²; con independencia de que el actor alegue que estas garantías se encuentren comprometidas, pues esto último será materia de estudio del fondo del asunto.

En nuestra opinión la reducción en las prestaciones que percibían las y los consejeros del Instituto local no supone que, por la sola disminución en su ingreso, deba considerarse –como hace la mayoría en la sentencia aprobada– que las decisiones que continúa emitiendo el órgano administrativo electoral se encuentren comprometidas y que se haya perdido la autonomía e independencia en la toma de sus decisiones.

Por otra parte, la Magistrada y los dos Magistrados que suscribimos este voto, consideramos que efectivamente el Tribunal local no puede ejercer un control de constitucionalidad abstracto; sin embargo, la sentencia debió estudiarse desde la perspectiva de que existe un acto concreto de aplicación de la norma impugnada por el actor, cuya existencia debió considerar la autoridad jurisdiccional responsable para resolver el medio de impugnación.

Razones del disenso de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

***i)* Justificación de la urgencia para resolver**

¹² En adelante Instituto local.



El pasado veintisiete de marzo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto 52 mediante el cual se aprobó la reforma al artículo 5 de la Constitución local, así como diversas reformas a la Ley Electoral. De entre las modificaciones a este último ordenamiento, se reformó el artículo 97, primer párrafo, en el que se dispuso que las y los consejeros del Instituto local no tendrán derecho a las prestaciones que por ley les corresponden a los trabajadores de dicho organismo, salvo la atención médica en una institución pública de salud.

La disminución en las percepciones que venían recibiendo las y los consejeros electorales del Instituto local de Baja California fue considerada por la mayoría de la Sala Superior como una posible afectación a los principios constitucionales de autonomía e independencia y como una restricción al ejercicio libre de la función que desempeñan quienes integran el Consejo General del Instituto local. Con la finalidad de garantizar estos principios, la mayoría determinó que este asunto es de urgente resolución.

Consideramos que esta interpretación desconoce el sistema institucional que se ha diseñado con la finalidad de asegurar el respeto a los principios de autonomía e independencia necesarios para garantizar el correcto ejercicio de la función que desempeñan los Institutos Electorales locales.

Al respecto, el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios de autonomía e independencia como

SUP-JE-43/2020

condiciones necesarias para que las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales desempeñen sus atribuciones. Conforme a esta disposición normativa, los principios de autonomía e independencia se encuentran integrados por los siguientes elementos:

1. Una estructura orgánica que comprende un órgano de dirección con un número impar de integrantes, un secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos, quienes sólo tendrán derecho a voz sin voto.
2. Un sistema de designación de consejeras y consejeros en el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá evaluar a las personas aspirantes conforme a la normatividad aplicable. Además de establecer requisitos de residencia, perfil e idoneidad para ocupar dicho cargo.
3. La garantía de un período fijo para el desempeño del encargo, la seguridad de una remuneración y la garantía de permanencia, pues quienes ocupen las consejerías electorales solo pueden ser destituidos por las causas graves que se establezcan en la ley.
4. La prohibición de desempeñar cualquier otro cargo o comisión que pudiera condicionar su imparcialidad, así como tampoco podrán ocupar cargos de elección popular o de dirigencia partidista en los dos años posteriores al término de su encargo.

Estos principios no solo se encuentran establecidos en la Constitución Federal, sino que además se encuentran



regulados en el artículo 5.º de la Constitución del Estado de Baja California. Ello da permanencia a los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se afecte de manera indebida el grado de autonomía e independencia del Instituto local en un momento determinado.¹³

Así, puede entenderse que la autonomía e independencia son principios que rigen la actividad del Instituto local y que comprenden cuestiones acerca de su conformación, de sus facultades, de la estabilidad en el cargo de quienes ocupan las consejerías electorales, de los requisitos para integrar el órgano, de la autoridad encargada de su nombramiento y de la necesidad de que dichas provisiones consten en la Constitución Federal y en la legislación estatal¹⁴.

En ese sentido, la afirmación de la mayoría en la sentencia aprobada –respecto de que la disminución de las prestaciones que perciben las y los consejeros locales, como consecuencia de la reforma impugnada, supone la pérdida de autonomía e independencia del Instituto local– implica que se desconozca el desarrollo normativo e institucional para asegurar la libertad en el ejercicio de la función que desempeña el Instituto local.

Si como se argumenta en la sentencia, la función del Instituto local está comprometida por el efecto de la reforma combatida,

¹³ En este punto resulta aplicable por analogía la Jurisprudencia P./J. 29/2012, cuyo rubro es **AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY**, disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* en el Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, página 89.

¹⁴ Al respecto resulta aplicable la Tesis XCIV/2002 cuyo rubro es **INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL**, publicada en la *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 157 y 158.

SUP-JE-43/2020

entonces llegaríamos al supuesto de afirmar que las resoluciones y determinaciones que emitan las y los consejeros con posterioridad a las reformas controvertidas son deficientes o se encuentran viciadas por el simple hecho de la entrada en vigor de la norma que se controvierte.

Dicha premisa, consistente en que la reducción del sueldo de quienes integran el máximo órgano de decisión del Instituto local tiene como consecuencia que se dejen de observar los principios de autonomía e independencia, supuesto que resulta incorrecto porque genera la idea de que se reduce la profesionalidad con la que deben conducirse los integrantes del máximo órgano de dirección, así como que no se da cumplimiento a estos principios, al sugerir que, con una modificación a una norma, como la que se controvierte, permeará en su actuación al grado de no cumplirlos.

La reflexión que ahora exponemos atiende a la conclusión tan categórica que se afirma en el estudio sobre la urgencia para resolver este asunto. Es decir, se analiza en un apartado de la resolución en el que únicamente se realiza una evaluación preliminar respecto de la litis planteada, con la finalidad de identificar si existen razones por las cuales podría generarse un daño irreparable como consecuencia de la demora en la resolución del asunto.¹⁵

Llegar a la determinación en la que se considera que se afectan los principios de autonomía e independencia del Instituto local

¹⁵ Ello de conformidad con los Acuerdos Generales 2 y 4 de 2020, emitidos por la Sala Superior en respuesta a la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV2.



corresponde al estudio de fondo de la controversia. En el que se desarrollen los argumentos necesarios para identificar el contenido de estos principios y si existe o no una afectación como consecuencia de la reforma a la legislación electoral controvertida.

Es por esta razón que señalamos que afirmar que la disminución en las prestaciones percibidas por parte de las y los consejeros en el estudio con respecto a la urgencia para resolver el asunto constituye una conclusión que desconoce la doctrina judicial acerca de los principios de autonomía e independencia.

Razones de disenso en conjunto de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón.

ii) Acto de aplicación concreto

Marco jurídico

Los párrafos primero y sexto del artículo 99 de la Constitución General de la República establecen que el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Ley Suprema, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Sus Salas podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, cuando sean contrarias a la misma, en cuyo caso, el asunto se limitará al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación correspondiente.

SUP-JE-43/2020

Por otra parte, la fracción II del artículo 105 de la Constitución general precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

Desde esa perspectiva, se tiene que el control de constitucionalidad de normas electorales se puede ejercer de dos formas distintas. Cada una de ellas delimitada a partir de la competencia que el Constituyente Permanente le confirió expresa y limitativamente a cada uno de los Tribunales Constitucionales ya referidos.

El primero de ellos es el **control abstracto**, conferido exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es la única que puede decretar la invalidez de un precepto, con efectos generales, cuando sea contrario a la Constitución. Sobre esta modalidad de control de constitucionalidad de normas, el propio Tribunal Pleno ha sostenido que las acciones de inconstitucionalidad son un mecanismo de **control abstracto**, por virtud del cual, en principio, tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, así como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos –con motivo de las reformas posteriormente realizadas– se encuentran legitimadas para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las **Legislaturas Locales**



o la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Congreso de la Ciudad de México¹⁶.

Ahora bien, el otro modelo, es decir, el conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el conocido como de **control concreto**, el cual únicamente puede ejercerse respecto de un acto o resolución de una autoridad electoral¹⁷. Es decir, la competencia expresa conferida al Tribunal Electoral para ejercer control constitucional de normas queda acotado cuando se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución General. En esas condiciones, las salas del Tribunal Electoral pueden válidamente inaplicar, en el caso concreto, normas generales.

En particular, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁸ al resolver el Expediente varios 912/2010, determinó que las salas del Tribunal Electoral ejercen un control por determinación constitucional específica, que se caracteriza por la posibilidad

¹⁶ Ver jurisprudencia P./J. 129/99, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN**, consultable en el sitio electrónico del Semanario Judicial de la Federación — <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>—, con el registro número 192841. En general, esta y todas las tesis y jurisprudencias que del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se citen en este fallo, pueden ser consultables en la página oficial del referido Semanario.

¹⁷ Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, de rubro **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN**, consultable en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este órgano jurisdiccional, en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

¹⁸ Párrafo 36.

SUP-JE-43/2020

de inaplicación, mas no la declaración general de inconstitucionalidad.

Ese modelo de control concreto se replica en las diferentes legislaciones electorales estatales. En el caso particular de Baja California, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución de esa entidad federativa, el Tribunal de Justicia Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el Estado y, como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, garantiza que todos los actos y resoluciones electorales en la entidad se ajusten a derecho. De ahí que resulte incuestionable el deber que tiene de proteger y garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía de Baja California. Sin embargo, ni la constitución ni las leyes locales lo autorizan a conocer de controversias en las que se impugnen leyes de forma abstracta, por lo que debe concluirse que no cuenta con esa atribución; en todo caso, será al conocer de los actos que son de su competencia, que dicho tribunal podrá inaplicar normas que sean inconstitucionales.

De lo anterior puede concluirse que una de las diferencias entre ambas especies de control, radica en que las acciones de inconstitucionalidad resuelven sobre la pretensión de inconstitucionalidad de una disposición jurídica en abstracto, que sólo puede ser formulada por determinadas entidades y cuyos efectos pueden consistir en declarar la invalidez de la norma y ser generales. Por su parte, el control que ejercen las



autoridades jurisdiccionales electorales parte de la concreción —*aplicación*— de una ley a un caso particular, sin que se produzcan efectos generales, equivalentes a su expulsión, cuando se declare fundada la pretensión, pues la porción legal combatida sólo puede inaplicarse para ese caso en particular.

Es por ello que resultan improcedentes las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas en contra de actos concretos de aplicación en materia electoral, al igual que lo serían aquellos medios de impugnación electorales que persigan o pretendan un control abstracto de constitucionalidad respecto de una porción legal o normativa¹⁹.

Así, la improcedencia prevista por el legislador nacional en la Ley de Medios que invocó el Tribunal local en el acuerdo impugnado, deriva del mandato establecido en los artículos 99 y 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que limita el alcance de los fallos dictados por los Tribunales Electorales a los casos concretos sobre los que versen los juicios; en tanto que, la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear, de forma abstracta, la no conformidad de las leyes con la Constitución general.

Sobre esto último, cabe destacar que esta Sala Superior ha sostenido²⁰ que se justifica la improcedencia de los medios de

¹⁹ Ver la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P/J 65/2000, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES**, localizable mediante número de registro 191669.

²⁰ Ver las sentencias SUP-JDC-427/2018, SUP-JDC-437/2014, SUP-JDC-440/2014 y SUP-JDC-456/2014.

SUP-JE-43/2020

impugnación cuando se alegue, de forma abstracta, la no conformidad de leyes electorales con la Constitución, a partir de dos exigencias derivadas del régimen constitucional vigente:

1. La primera, que es preservar el modelo de control de constitucionalidad de leyes y normas electorales, dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II de la Carta Magna; y
2. La segunda, que es contar con un sistema de administración de justicia eficiente que permita hacer frente de manera adecuada, pronta y expedita a las violaciones de los derechos político-electorales dentro de los procesos electorales.

Caso concreto

Para la mayoría, la decisión del Tribunal local no resulta apegada a Derecho y consideraron que le asiste la razón al actor cuando alega que como la norma que impugnó es autoaplicativa, el Tribunal responsable puede realizar el estudio de constitucionalidad correspondiente.

Para exponer las razones por las cuales disintimos, es importante aclarar que el promovente controvierte el contenido del Decreto 52, emitido por el Congreso del Estado de Baja California, por el que se reformó el artículo 97 de la Ley Electoral de esa entidad federativa.



Para alcanzar su pretensión, plantea en abstracto diversos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del Decreto de reforma, por violación a los principios de autonomía e independencia de la autoridad administrativa electoral local, así como lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución general, además de limitar su situación laboral y violar el derecho que adquirió a recibir remuneraciones durante el ejercicio del cargo de consejero electoral.

Sin embargo, ninguno de sus señalamientos advierte, explícita o implícitamente, la vinculación entre la pretendida inconstitucionalidad de la reforma cuestionada, con un acto concreto de aplicación que pueda ser susceptible de cuestionarse a través del medio de impugnación competencia del Tribunal local²¹.

Desde esa perspectiva, es claro que su pretensión está dirigida a que se ejerza un control abstracto de constitucionalidad sobre la reforma a la ley electoral local²², mediante la formulación de una serie de alegatos encaminados a expresar la contravención de ese precepto legal con la Constitución general, sin que alguno de ellos esté dirigido a cuestionar la constitucionalidad o

²¹ El Tribunal local resolvió desechar el medio de impugnación, al considerar que el promovente no tenía interés jurídico para impugnar el aludido precepto legal, esencialmente, sobre la base de que no señaló un acto concreto de aplicación. Además, la responsable consideró que el medio de impugnación era improcedente, porque el actor pretendía cuestionar la no conformidad con la Constitución general y la local de un artículo de la Ley Electoral.

²² El Tribunal Electoral de Baja California no puede conocer de planteamientos abstractos o generales de constitucionalidad de normas, ni pretensiones encaminadas a ponderar la viabilidad jurídica de un precepto, a menos que la controversia se centre respecto de un acto de aplicación que concrete una disposición jurídica al acto o resolución dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la materia, que afecte la esfera jurídica del promovente o que se ejercite por un partido político, en defensa del interés tuitivo de la colectividad. Similar criterio se advierte en el SUP-JDC-96/2019, SUP-JSE-7/2018 y SUP-JDC-1060/2017.

SUP-JE-43/2020

legalidad de un acto de aplicación que derive o se sustente en el artículo 97 de la Ley Electoral de Baja California.

En este contexto, estimamos que el modelo de control concreto que rige al Tribunal local requiere, para que pueda resolver el fondo de un caso, que la pretensión formulada no sea general y abstracta respecto de la inconstitucionalidad de una norma. Esto debido a que sólo puede resolver respecto de aquellos asuntos en los que se pretenda la inaplicación de un precepto cuyos efectos se materialicen en una situación concreta respecto de una autoridad electoral. requisito esencial que no satisfizo el medio de impugnación electoral local. Por estas razones podríamos considerar que, en principio, la determinación del Tribunal local de desechar fue correcta.

Ahora bien, esta postura no implica desconocer que los Tribunales Electorales de las entidades federativas tienen la atribución de analizar los planteamientos de inconstitucionalidad de normas electorales locales que los justiciables sometan a su consideración, como se ha sostenido por la Sala Superior en otros precedentes, en los que se ha reconocido su competencia para conocer en primera instancia de asuntos relativos a cuestiones de la constitucionalidad de normas locales.

Estos asuntos han tenido la característica específica de que se controvierte un acto de aplicación que actualiza la procedencia de los medios de impugnación cuyo conocimiento y resolución corresponde a los órganos jurisdiccionales electorales.



Por ejemplo, la Sala Superior ha conocido y resuelto diversos juicios electorales en los que se reclaman decretos de Congresos Locales relacionados con la designación de los titulares de los órganos internos de control de los tribunales electorales de las entidades federativas.

En estos casos, la procedencia se ha justificado porque en los decretos impugnados había actos concretos de aplicación que justificaron el ejercicio del control concreto. Enseguida se mencionan algunos de esos casos:

- El juicio electoral SUP-JE-118/2019, promovido con motivo de la entrada en vigor del Decreto 149, por el cual se reformaron los artículos 45, 69, 354 y 356 del Código Electoral para el Estado de Aguascalientes. A diferencia del presente juicio electoral, en aquel, se facultaba en los artículos transitorios al Congreso del Estado a designar al Contralor Interno del Tribunal Electoral local y ordenaba a esa autoridad jurisdiccional adecuar su normativa interna en ese sentido en un término específico.

Así, se consideró que el juicio electoral era procedente, porque el deber que derivaba del decreto legislativo, en la parte impugnada, constituía un acto concreto de aplicación, al ser un acto dirigido en forma concreta y específica a la autoridad promovente, que vinculaba a su cumplimiento, lo cual, afectaba su esfera de competencias.

SUP-JE-43/2020

- En el diverso juicio electoral SUP-JE-41/2018, el medio fue procedente y se consideró que la obligación de adecuar la normativa interna del Tribunal Electoral local era el acto de aplicación. Similar situación en los juicios SUP-JE-73/2017 y SUP-JE-7/2018, toda vez que en ambos casos el Pleno de este órgano jurisdiccional electoral determinó la inaplicación en casos concretos, respecto de diversos preceptos constitucionales y legales de los estados de Jalisco y Morelos, respectivamente, que otorgaban la atribución a los congresos locales para designar al titular del órgano de control interno de los respectivos tribunales electorales locales, por considerar que se vulneraban los principios de autonomía e independencia.

Conforme a lo anterior, es claro que la Sala Superior consideró procedentes los medios de impugnación referidos, bajo la consideración esencial de que ya existía un acto concreto de aplicación (no por la sola circunstancia de que las normas fueran autoaplicativas).

Ahora, la razón por la cual se comparte el sentido en que se resolvió el presente asunto, es por la existencia de un acto concreto de aplicación que el Tribunal Electoral responsable debió considerar para la resolución objetiva del medio de impugnación de origen.

En efecto, es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional electoral, de conformidad con el artículo 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que



los restantes consejeros del Instituto Electoral de Baja California promovieron en conjunto una diversa demanda que dio origen juicio electoral **SUP-JE-25/2020**.

En dicha demanda se controvierten los oficios por medio de los cuales el Secretario Ejecutivo del Instituto local les informó que –con motivo de la entrada en vigor de la reforma al artículo 97 de la Ley Electoral local– únicamente tendrían derecho a recibir por concepto del desempeño de sus funciones, el salario determinado en el tabulador de percepciones, de modo que no gozarían de prestaciones adicionales (prima vacacional, aguinaldo, prima de antigüedad)²³.

De la lectura integral de aquella demanda se aprecia que los inconformes controvierten el artículo 97 de la Ley Electoral local, pero con motivo de los actos de aplicación que hacen consistir en los oficios del Secretario Ejecutivo. El referido medio de impugnación **fue rencauzado al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California el veintinueve de abril de este año**

En este juicio se decidió remitir²⁴ al Tribunal local la impugnación presentada por las y los consejeros del Instituto local relativa a la reducción de la remuneración anual de las y

²³ Lo anterior, obra a agregado a las constancias del expediente del SUP-JE-25/2020. Los oficios se notificaron el uno de abril de dos mil veinte, y se dirigieron las y los consejeros electorales de la siguiente forma: *i)* el oficio IEEBC/SE/649/2020 a Clemente Custodio Ramos Mendoza; *ii)* el oficio IEEBC/SE/650/2020 a Viridiana Maciel Sánchez; *iii)* el oficio IEEBC/SE/651/2020 a Graciela Amezola Canseco; *iv)* el oficio IEEBC/SE/652/2020 a Lorenza Gabriela Soberanes Eguía; *v)* el oficio IEEBC/SE/654/2020 a Abel Alfredo Muñoz Pedraza, y *vi)* el oficio IEEBC/SE/655/2020 a Jorge Alberto Aranda Miranda. En este juicio electoral se decidió remitir al Tribunal local la impugnación presentada por las y los consejeros del Instituto local por no haber agotado el principio de definitividad.

²⁴ Por no haber agotado el principio de definitividad.

SUP-JE-43/2020

los consejeros del Instituto local, esto es, el acto que debe considerarse en este asunto como de aplicación concreta de la materia de impugnación.

Si bien el actor controvierte en la modificación a la reforma impugnada, en nuestra opinión, existe este hecho notorio para considerar que existe un acto de aplicación concreta, base sobre la cual debe revocarse la determinación del Tribunal local, pues la autoridad jurisdiccional local tenía pleno conocimiento de la remisión del SUP-JE-25/2020.

En este sentido, consideramos que debe revocarse la determinación del Tribunal local y ordenar que se enderece la autoridad que se considera como responsable del acto materia de impugnación desde la perspectiva del acto concreto de aplicación.

Por las razones expuestas, emitimos este voto concurrente en conjunto.

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