



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SUP-JE-1061/2023 Y SUP-JE-1064/2023, ACUMULADOS

PARTE ACTORA:¹ INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO E INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE DURANGO

AUTORIDADES RESPONSABLES: CONGRESO DE LA UNIÓN Y PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: FERNANDO ANSELMO ESPAÑA GARCÍA Y MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ

COLABORÓ: ROSA MARÍA SÁNCHEZ ÁVILA

Ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil veintitrés².

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ **desecha** las demandas presentadas por dos **Institutos electorales locales** para controvertir el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia electoral, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque es una norma de carácter general y abstracta que, para este momento, carece de un acto de aplicación concreto.

ANTECEDENTES

De los escritos de demanda y de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:

¹ En adelante, parte actora, Institutos electorales locales u OPLE.

² En lo sucesivo, todas las fechas se entenderán referidas a esta anualidad, salvo precisión en contrario.

³ En lo posterior, Sala Superior.

**SUP-JE-1061/2023
Y ACUMULADO**

1. Decreto de reforma. El dos de marzo de dos mil veintitrés , la autoridad responsable publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Electoral, en cuyo artículo transitorio primero se previó que entraría en vigor el día siguiente al de su publicación.

2. Demandas. Inconformes con el Decreto de reforma, el siete y el nueve de marzo, los Instituto electorales locales por conducto de la consejería de presidencia y secretarías ejecutivas, presentaron sus respectivos juicios electorales en la Cámara de Diputados y Senadores, quienes remitieron en su momento los juicios.

3. Turno a la ponencia y radicación. En su oportunidad, las demandas de los juicios electorales se recibieron en esta Sala Superior. El magistrado presidente acordó integrar los expedientes **SUP-JE-1061/2023** y **SUP-JE-1064/2023**, presentados **por los OPLES Quintana Roo y Durango** respectivamente y turnarlos a la ponencia de la magistrada **Janine M. Otálora Malassis** para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde fueron radicados.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. Esta Sala Superior es competente para resolver los asuntos, porque se trata de juicios electorales mediante los cuales los OPLE impugnan el Decreto de reforma a normas que regulan cuestiones electorales, al considerar que afecta la función electoral, se vulnera su autonomía e independencia y se invaden esferas de competencia.

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 los referidos medios de impugnación⁴.

⁴ Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI; 99, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución general); 164, 166, fracción III y 169, fracción



Segunda. Acumulación. De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los medios de impugnación que se resuelven, se advierte que hay conexidad en la causa, al existir identidad en el acto reclamado y en las autoridades señaladas como responsables.

En ese tenor, lo conducente es decretar la acumulación del **SUP-JE-1064/2023** al identificado con la clave **SUP-JE-1061/2023**, debido a que se recibió primero en esta Sala Superior⁵.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

Tercera. Improcedencia.

1. Decisión. Esta Sala Superior considera que, **con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia**, los medios de impugnación deben **desecharse**, porque se está impugnando la **no conformidad a la Constitución general de una ley**.

Esto es, se pretende impugnar en abstracto el Decreto de reforma, entre otras cuestiones, por afectación a la función electoral, vulneración a la autonomía e independencia de los OPLE y a su esfera de atribuciones, así como la división de poderes. Además, consideran que hay un retroceso en materia de igualdad de género y no discriminación.

2. Marco jurídico.

La normativa prevé desechar la demanda cuando el juicio de que se trate sea notoriamente improcedente⁶, y que este supuesto se da respecto de aquellos medios de impugnación en los que se pretenda impugnar la falta de conformidad de las leyes federales o locales con la Constitución⁷.

I, de la Ley Orgánica; 3, párrafo 1, 36 y 39 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral (en lo subsecuente Ley de Medios).

⁵Acorde con el artículo 21 de la Ley de Medios

⁶En términos del artículo 9, párrafo 3 de la Ley de Medios.

⁷De conformidad con el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

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

El **control abstracto** está conferido exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸, pues es la única que puede decretar la invalidez de un precepto, con efectos generales, cuando sea contrario a la Constitución. Esta modalidad de control de constitucionalidad se puede ejercer a través de las acciones de inconstitucionalidad⁹.

Ahora bien, el otro modelo, conferido a las Salas del Tribunal Electoral, es el conocido como de **control concreto**, el cual sólo puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral¹⁰.

Entonces, la competencia expresa conferida al Tribunal Electoral para ejercer control constitucional de normas queda acotada cuando se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución¹¹.

En ese orden de ideas, el análisis de constitucionalidad de una norma sólo puede realizarse cuando ésta se haya aplicado a un caso en particular, es decir, cuando la controversia se centre en un acto de aplicación que concretice una disposición jurídica al acto o resolución **dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la materia**, que afecte la esfera jurídica de la parte actora o que se ejercite por un partido político, en defensa del interés tuitivo de la colectividad¹².

⁸ En lo subsecuente Suprema Corte.

⁹ Mecanismo de **control abstracto** que permite plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión o las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 105.II, de la Constitución y la jurisprudencia P./J. 129/99: 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 <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

¹⁰ Jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN. Consultable en: <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

¹¹ Así, el control abstracto está reservado en una competencia exclusiva para la Suprema Corte, mientras que el control concreto corresponde a las Salas de este Tribunal Electoral, en el ámbito de su competencia; conforme con los artículos 99, párrafo sexto, y 105, fracción II, de la Constitución general.

¹² Como se señaló en el SUP-JE-112/2019, SUP-JDC-1826/2019 y SUP-JE-40/2022.

Esto es armónico con la finalidad del sistema de medios de impugnación de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de participación ciudadana se sujeten



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

3. Caso concreto.

Los OPLE impugnan el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones, entre otras, de la Ley Electoral y pretenden que esta Sala Superior realice un análisis de constitucionalidad que derive en la inaplicación de las porciones normativas que se solicitan procedentes por ser contrarias al orden constitucional, y se ordene que deje de surtir efectos generales.

En específico hacen valer los siguientes motivos de agravio:

SUP-JE-1061/2023:

- Violación del artículo transitorio vigésimo del decreto en cuanto a la autonomía orgánica, funcional y plena de facultad de auto gobernación y respecto a los derechos humanos, relativos a los derechos político electorales, ya que dicho precepto establece que los OPLE realizarán las adecuaciones de sus estructuras orgánicas para establecer la estructura ocupacional mínima señalada en el artículo 99, párrafos 3 y 4 de la reforma a la Ley Electoral antes de noventa días del inicio del proceso electoral local de 2023-2024.
- Inconstitucionalidad del artículo vigésimo segundo transitorio que establece la prohibición al INE y los OPLE respecto de determinar recursos para el diseño e implementación de sistemas de votación electrónica.
- Violación del artículo vigésimo quinto transitorio que impone al INE la atribución de realizar un nuevo cálculo y revisión integral de los tabuladores salariales de los OPLE, para ser aplicados dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de éste, en cuanto que viola la gestión y diseño presupuestal relacionada con la remuneración de los servidores públicos del instituto.

**SUP-JE-1061/2023
Y ACUMULADO**

- Violación al derecho de consulta previa e informada para las comunidades indígenas y personas con discapacidad, así como de la esfera competencial estatal en materia de regulación de la facultad reglamentaria de los OPLES en materia de requisitos de registro de candidaturas e implementación de medidas afirmativas.
- Solicitan la inaplicación de los artículos transitorios combatidos.

SUP-JE-1064/2023:

- Violaciones al proceso legislativo.
- Violación a los derechos político-electorales de la ciudadanía en relación con la temporalidad de los consejos distritales.
- Inobservancia al deber de fundamentación y motivación.
- Violación a los principios rectores de la función electoral.
- Violación al principio de autonomía e independencia constitucional con motivo de la regulación del artículo 99 de la ley electoral que establece una estructura máxima y la regulación de órganos temporales de órganos municipales y distritales, ya que considera que implica una intromisión de funciones legislativas locales.
- Vulneración al principio de autonomía presupuestal y no regresión salarial con motivo del artículo vigésimo quinto transitorio.

De lo anterior se advierte que los OPLE formulan diversos argumentos para evidenciar la inconstitucionalidad del Decreto de reforma, fundamentalmente, porque estiman que se violó el proceso legislativo, afecta la función electoral, vulnera la autonomía e independencia de los OPLE y a su esfera de atribuciones en múltiples aspectos, entre ellos el de organización y ejercicio presupuestal.

Asimismo, consideran que se conculca la división de poderes pues se invaden las competencias del legislador local, entre otras cuestiones, al desaparecer a los órganos desconcentrados de los institutos electorales locales y realizar reformas a su estructura y capacidad operativa, generar retrocesos en materia de igualdad de género y no discriminación, y



Añaden que el decreto viola el principio de progresividad y no regresión; vulnera la legalidad y no retroactividad de la ley, así como la debida fundamentación y motivación, sumado a que no se respetó el derecho a la consulta previa de pueblos y comunidades indígenas, y de personas con alguna discapacidad, entre otros aspectos.

En ese orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior, el Decreto de reforma en la parte controvertida constituye una norma de carácter general en la cual se establece una modificación a la estructura organizacional y funcional de la autoridad administrativa electoral.

Así, para que las disposiciones normativas atinentes impacten, entre otras cuestiones, es necesaria la existencia de actos concretos, que incidan de modo directo en la esfera jurídica y con una afectación directa e inmediata, en los temas de su impugnación.

En ese contexto, el Tribunal Electoral podría conocer de la impugnación sólo **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 con 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.

Ya que los OPLE pretenden que esta Sala Superior conozca de violaciones al proceso legislativo o de una fundamentación y motivación que llevó a la reforma legislativa, lo cual escapa a la especialización de la materia electoral, o bien pretende que se analicen normas de manera abstracta para determinar si vulnera derechos político-electorales de la ciudadanía o de grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual no es acorde al control constitucional local.

Además, debe tenerse presente que en temáticas como las adecuaciones a las estructuras orgánicas de los OPLE previstas en la Ley Electoral modificada por el Decreto de Reforma, el artículo vigésimo transitorio indica

**SUP-JE-1061/2023
Y ACUMULADO**

que debe hacerse antes de noventa días del inicio del proceso electoral local atinente 2023-2024¹³.

De ahí que se advierta que en el caso resulta necesario que las normas legislativas reformadas, incluso las normas transitorias sean aplicadas, así como que la autoridad vinculada realice el acto que se le mandata para que pueda analizarse la validez de estas o si éstas generan alguna afectación o vulneración a los Institutos ahora actores, por lo que si aún no existe en este momento ese acto de aplicación, no es posible analizar o determinar en este momento algún perjuicio específico que le generen las normas, porque su sola entrada en vigor no genera, por sí misma, la afectación a la que aluden los OPLE.

Por ello, dado que la impugnación del Decreto de reforma está hecha en abstracto, en tanto que aún no existe un acto de aplicación específico y concreto que permita a esta Sala Superior ejercer sus facultades revisoras, no es posible pronunciarse sobre su constitucionalidad o la posibilidad de inaplicarlas. De ahí que se actualice la causal de improcedencia relativa a impugnar la no conformidad a la Constitución de una ley¹⁴.

Similar criterio, se sostuvo en lo general respecto a la impugnación en abstracto de una norma por considerarse inconstitucional, ello al analizar, entre otros, los juicios electorales SUP-JE-27/2023 y acumulados, SUP-JE-284/2013 y acumulados, SUP-JE-318/2023 y acumulados, y SUP-JE-868/2023 y acumulados.

Finalmente, respecto la solicitud de que se emita sentencia con efectos generales, no ha lugar acordar favorablemente, dado lo expuesto y el sentido de esta resolución.

¹³ Por su parte, el décimo noveno transitorio prevé que los Congresos de los Estados deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria conforme al Decreto de reforma antes de noventa días del inicio del proceso electoral 2023-2024; o bien, el Vigésimo Quinto transitorio además de ser una norma dirigida al Instituto Nacional Electoral, indica que a la entrada en vigor del Decreto se hará un nuevo cálculo y revisión de los tabuladores salariales de los OPLE para ser aplicados dentro de los 180 días siguientes a la fecha referida, para adecuar las remuneraciones a los topes del artículo 127, fracción II de la Constitución general.

¹⁴ Artículo 10.1.a), de la Ley de Medios.



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

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

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

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

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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