



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-9/2020

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
157/2020**

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD DEMANDADA:
CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO
Y OTRO

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2020, A SOLICITUD DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

Ciudad de México, a catorce de agosto de dos mil veinte.

I. CUESTIÓN GENERAL

El artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, la o el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en las acciones promovidas.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, en tanto órgano judicial especializado del Poder Judicial de

SUP-OP-9/2020

Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales en relación con las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas en la materia.¹

El artículo 71, párrafo segundo, de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando la o el Ministro Instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite opinión desde el punto de vista jurídico electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

En el caso, el Partido Acción Nacional², considera que es inconstitucional el Decreto 202, expedido por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, promulgado por el Gobernador del Estado y publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte, por medio del cual se reforman diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco³.

Por lo tanto, corresponde a esta Sala Superior emprender el análisis de las normas impugnadas al tenor de su especialización en materia electoral.

II. NORMAS IMPUGNADAS

¹ Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.

² En adelante, PAN o accionante.

³ En lo sucesivo, Ley Electoral local.



El PAN impugna el contenido del Decreto Legislativo 202, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos⁴ de la Ley Electoral local, para el efecto de modificar la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco a fin de eliminar los órganos electorales municipales y transferir las que eran sus facultades legales a los órganos electorales distritales.

III. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

El PAN considera que las normas impugnadas vulneran principios constitucionales y convencionales relacionados con derechos político-electorales de la ciudadanía. Esto, al tenor de los siguientes conceptos de invalidez.

1. Principio de progresividad de los derechos humanos

El accionante considera la reforma a la Ley Electoral local es inconstitucional, pues vulnera el principio de no retroactividad en materia de derechos humanos. Dicha reforma, al eliminar las Juntas Electorales Municipales y los Consejos Electorales Municipales, como órganos temporales que se integran para las elecciones de la presidencia municipal y regidurías, representa un claro retroceso en cuanto a los logros de derechos humanos que la ciudadanía de Tabasco ha logrado a través de la lucha democrática y participación ciudadana.

⁴ Artículos 104, numeral 1, fracciones 1 y 11; 114, numeral 1; 115, numeral 1, fracciones 11 y VI, y numeral 4; 117, numeral 2, fracciones VIII, XII, XX, XXII y XXIII; 119, numeral 1, fracciones VI y XI; 121 numeral 1, fracciones X y XIII; 126, numeral 1, fracción VI; 127 numerales 1 y 4; 130 numeral 1 fracción 111; 131, numeral 1, fracciones II, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII; 145 numeral 1; 146 numeral 1; 147, numeral 2; 152, numeral 1; 153, numeral 1; 154, numeral 2; 155, numeral 1; 165 numerales 5 y 6; 188, numeral 1, fracción 1, incisos a) y b), y fracción II, incisos a) y b); 190, numerales 5, 6, 7 y 8; 201, numeral 3; 217, numeral 1; 219, numeral 4; 246, numeral 2; 249, numerales 1, 5 y 6; 254, numeral 1, fracciones 11 y 111; 255, numeral 1; 256, numeral 1; 258, numeral 1, fracción 1 y 11; 259, numeral 1; 262, numeral 8; 265, numeral 1 y su fracción VI; 266, numeral 1; 279, numeral 1; 304, numeral 1; 305, numeral 1; 310, numeral 1, y su fracción III y numeral 2; 350, numeral 2; se adicionan los artículos 129, numeral 2, recorriéndose los numerales subsecuentes; 130, numeral 1, fracciones VI y VII recorriéndose las fracciones subsecuentes; 131, numeral 1, fracciones XIII y XIV; 258, numeral 1, fracción III, y los numerales 5, 6 y 7; 259, numeral 2; se derogan los artículos 2, numeral 1, fracción VII; 104, numeral 1, fracción 111; el Título Cuarto denominado De los órganos Municipales del Instituto Estatal integrado por los artículos 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141 y 142; 188 numeral 1, fracción 1 inciso e) y fracción 11 inciso e); y 260.

SUP-OP-9/2020

Se argumenta que, dado que las elecciones municipales son las más competidas y concurridas, al tratarse de las autoridades representativas más cercanas a la ciudadanía, es de vital importancia que sea la propia ciudadanía del municipio quien participe en la integración de los consejos municipales, con la intención de que ellos mismos quienes vigilen el cumplimiento de las garantías para elecciones libres y democráticas.

Así, cuestiones como la vigilancia de los paquetes electorales, la realización del cómputo, entre otras, son victorias alcanzadas tras décadas de exigencia por parte de la ciudadanía, por lo que eliminar los órganos municipales, ya sean consejos o juntas, es claramente un retroceso en materia de derechos humanos.

2. Vulneración a los principios rectores de la función electoral

A juicio del partido accionante, se vulneran los principios constitucionales y legales de la función electoral, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso B, de la Constitución Federal, en particular, el principio de objetividad, en relación interdependiente de los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad.

El PAN señala que el principio de objetividad de las normas electorales implica que el diseño de tales normas se haga de modo que se eviten situaciones de conflicto de interés.

De tal suerte, modificar el funcionamiento del organismo público local, al eliminar los organismos municipales y dejar todas las funciones en los órganos distritales, se generan problemas como la falta de operatividad de dichos órganos o la falta de seguridad fáctica y peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral, lo que se manifiesta en que las autoridades distritales y las municipales no coinciden en el mismo espacio geográfico, pues desde el año de dos mil once, en cumplimiento a la Acción de Inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009, el estado de Tabasco se redistribuyó para efectos de tomar como referencia un criterio poblacional y no uno geográfico, atendiendo a que ese criterio reconoce los límites entre municipios en clave geográfica.



Así, la norma impugnada ocasiona un conflicto competencial entre los órganos distritales, lo que genera falta de certeza jurídica, pues la ciudadanía del municipio no sabrá qué consejo distrital asumirá las funciones en el municipio, pues conforme al acuerdo del Instituto Nacional Electoral INE-CG292/2016, cada consejo distrital tendría a su cargo al menos dos municipios del estado.

Por otra parte, la nueva redacción del artículo 259, señala que en los municipios que se integren por dos o más distritos, el Consejo Estatal podrá designar al consejo distrital que fungirá como cabecera de municipio. Esto implica que el traslado de paquetes electorales en esos municipios tendrá que hacerse hasta la cabecera distrital, lo cual implica una vulneración evidente al principio de máxima publicidad especialmente para representantes de partidos.

En este sentido, el hecho de que no se conozca con claridad y anticipación cuál será la cabecera distrital encargada de recibir la votación, propicia que los candidatos no conozcan con certeza el manejo que el Instituto Electoral hará del paquete electoral.

Además, con la eliminación de dichos órganos municipales, se vulnera la garantía de audiencia consagrada en la Constitución Federal, así como el principio de inmediatez procesal, pues implica que los candidatos en planillas de regidurías municipales tendrán que trasladarse a los distritos que sean designados como cabeceras distritales en municipios que abarquen más de un distrito, lo cual asume de manera incorrecta que dichos candidatos cuentan con el apoyo de las estructuras partidistas. Ello representa un desgaste financiero para estos ciudadanos.

3. Insuficiencia del argumento a favor del ahorro

En lo general, el PAN argumenta la invalidez de todo el decreto de reforma porque desde su perspectiva se basa en una falsa idea de ahorro. Señala que en el considerando cuarto del decreto de reforma se afirma que en cada proceso electoral se ahorraría un estimado de nueve millones de pesos por conceptos de dietas y salarios de plazas temporales.

SUP-OP-9/2020

En este sentido, el accionante aduce que dicha razón es ineficiente, pues el ahorro por desaparecer los organismos municipales sería mínimo comparado con la ineficiencia que provocaría en el nuevo diseño.

En este sentido, la legislatura pretende sacrificar la eficacia del sistema electoral en aras de una supuesta eficiencia que sería prácticamente nula, pues no solo se trata de un ahorro poco probable, sino también de la incertidumbre y violación a principios constitucionales que se estaría provocando. Por tanto, no puede usarse un pretexto financiero para disminuir la capacidad operativa del Instituto Electoral local, pues ello violaría la autonomía de dicho órgano.

En suma, sería un riesgo muy alto que los ciudadanos pierdan de vista a sus propios árbitros electorales, ante lo especial que son las elecciones municipales por la cercanía que tiene la población con ese orden de gobierno.

IV. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR

En opinión de esta Sala Superior, algunos de los conceptos de violación descritos pertenecen, efectivamente, a la materia electoral, razón por la cual es posible que este órgano jurisdiccional emita su opinión técnica conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

1. Concepto de invalidez que no amerita opinión especializada

A juicio de esta Sala Superior, los argumentos relacionados con la invalidez del decreto impugnado por basarse en una inadecuada política de ahorro no requieren opinión especializada de este órgano jurisdiccional, pues no se vinculan con cuestiones exclusivas de la materia electoral sino se acotan al ámbito presupuestario de las instituciones del Estado.

Cabe señalar que responde a supuestos distintos a los planteados por el PAN el hecho de que esta Sala Superior se haya pronunciado respecto de la violación de principios constitucionales relacionados con la falta de presupuesto asignado a tribunales electorales locales u organismos



públicos electorales locales en diversas entidades, especialmente cuando se han esgrimidos argumentos relacionados con la independencia funcional y financiera de dichos organismos constitucionales autónomos⁵.

Pronunciamientos análogos han sido materia del propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte.⁶

En consecuencia, al tratarse de argumentos que tienen que ver con cuestiones presupuestales que no se vinculan con la independencia funcional y financiera de tribunales electorales locales, no requiere opinión especializada.

2. Opinión respecto de la vulneración a los principios rectores en materia electoral

El PAN considera que el decreto impugnado vulnera los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad al trasladarse las facultades de los consejos electorales municipales a los órganos distritales.

Ello al considerar que dicha modificación tendrá como consecuencia la inoperatividad del órgano electoral; falta de seguridad fáctica; peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral, y falta de funcionalidad práctica en relación con las competencias que se trasladaron a los órganos distritales.

Es opinión de esta Sala Superior que el decreto combatido no resulta contrario a la Constitución federal.

⁵ Ver SUP-JE-72/2018, SUP-JE-32/2018, SUP-JE-30/2018, SUP-JE-13/2018, SUP-JE-1/2018, SUP-JE-76/2017, SUP-JE-68/2017, SUP-JE-43/2017.

⁶ Por ejemplo, la controversia constitucional 35/2000 en la que se consideró que la limitación en la autonomía de la gestión presupuestal de los poderes judiciales locales implica una violación al principio de división de poderes. Véase tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

SUP-OP-9/2020

Los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, lo cual encuentra su límite por los mandatos constitucionales y los derechos humanos.

Así, en opinión de esta Sala Superior, la determinación legislativa de eliminar los consejos municipales electorales y que sus funciones pasen a los consejos distritales, se encuentra dentro de la libertad configurativa del Congreso de Tabasco.

Lo anterior, ya que no existe un mandato constitucional o disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos públicos locales habrán de desarrollar sus atribuciones.

El marco constitucional y legal en la materia se limita a establecer la naturaleza de los órganos administrativos electorales, los principios que rigen su función y, respecto a su integración, únicamente precisan que deben contar con un órgano de dirección superior integrado por una consejería que presida al órgano y seis consejerías electorales, así como una secretaría ejecutiva y la representación de los partidos políticos.

Así, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para decidir la forma en que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones.⁷

En consecuencia, la desaparición de los otrora órganos electorales municipales y la asignación de las facultades que les correspondían a los órganos distritales no contraviene los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad, pues ello se circunscribe al margen de libertad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso del Estado de Tabasco para definir la forma en que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa habrá de organizarse administrativamente para desempeñar sus funciones.

⁷ Ello es acorde al criterio sostenido por la la Suprema Corte de Justicia de Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017.



3. Opinión respecto de la vulneración al principio de progresividad

El accionante argumenta que la reforma a la Ley Electoral local es inconstitucional, pues vulnera el principio de no retroactividad en materia de derechos humanos.

En opinión de esta Sala Superior el Decreto impugnado –por el que se modifica la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, a fin de eliminar los órganos electorales municipales y transferir las que eran sus facultades legales en los órganos electorales distritales–, no vulnera el principio de progresividad, ya que éste es un principio de interpretación de los derechos humanos que no es trasladable a la verificación del funcionamiento de un organismo público local.

En efecto, es de considerar que la regulación por una entidad federativa, acorde a su libertad de configuración legislativa, respecto de la forma en que el correspondiente organismo público electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones, no crea o genera derechos adquiridos a la ciudadanía o a los partidos políticos, mucho menos concreta algún derecho humano y, por lo tanto, no podría contravenirse el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad contenido en el artículo 1º constitucional.

Así, tanto el artículo 1º constitucional, como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los de esta Sala Superior, enmarcan el principio de progresividad en la esfera de la interpretación de los derechos humanos.

Al respecto es dable destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado mexicano que, en el ámbito de su competencia, interpreten los derechos humanos en el sentido que permita incrementar gradualmente su promoción, respeto, protección y garantía, y a su vez, les

SUP-OP-9/2020

impide que las interpretaciones que realicen disminuyan su nivel de protección, al llevar implícita la prohibición de regresividad.⁸

En el mismo sentido, la tesis de jurisprudencia 28/2015⁹ de esta Sala Superior destaca que la **progresividad** es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales.

Conforme con ello, esta Sala Superior ha considerado¹⁰ que la afectación indebida a un derecho humano, a partir de una reforma legal, se presenta cuando se restringe, limita o se hace nugatorio un derecho de esa índole, sin que exista una justificación razonable y estrictamente proporcional a las condiciones de la situación que se pretende regular, de tal manera que el análisis de constitucionalidad de la norma debe realizarse a partir de la ponderación conjunta de la afectación, con los bienes jurídicos, derechos o principios que se pretenden tutelar, y con los resultados que eventualmente generará la medida.

Sin embargo, en casos como en el que se emite esta opinión, no resulta factible llevar a cabo un estudio sobre la presunta afectación a los derechos humanos de la ciudadanía en materia político-electoral, toda vez que, para esta Sala Superior, con la modificación la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, a fin de eliminar los órganos electorales municipales y transferir las que eran sus facultades legales en los órganos electorales distritales, no se priva a la ciudadanía de ejercer alguno de tales derechos.

Aunado a que, en opinión de este órgano jurisdiccional, a partir de un análisis en abstracto, se advierte que las atribuciones que correspondía realizar a los órganos municipales serán ahora realizadas por los órganos distritales electorales del Instituto Electoral local, lo que constituye sólo una modificación decidida por el Congreso del Estado a fin de distribuir las labores del organismo para el cumplimiento de sus atribuciones.

⁸ Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 41/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, de rubro: PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.

⁹ De rubro: PRINCIPIO DE **PROGRESIVIDAD**. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.

¹⁰ Véase al respecto Opiniones SUP-OP-5/2017 y SUP-OP-30/2017.



Lo anterior no implica un pronunciamiento respecto de las situaciones que en concreto pudieran llegar a plantearse respecto de posibles afectaciones a los principios rectores en la materia electoral.

Por las razones expuestas, esta Sala Superior emite la siguiente:

OPINIÓN

PRIMERO. No se emite opinión especializada respecto de los conceptos de invalidez relacionados con la reducción presupuestal ya que exceden del ámbito del derecho electoral.

SEGUNDO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que el Decreto 202, por el que reforman diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es constitucional.

Emiten la presente opinión y firman electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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