



## ACTA DE RESOLUCIÓN DE UN ASUNTO SIN CITAR A SESIÓN PÚBLICA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El secretario general de acuerdos, Ernesto Santana Bracamontes, por instrucciones de la magistrada presidenta, Mónica Aralí Soto Fregoso, sometió a análisis y, en su caso, aprobación de las magistraturas que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un asunto sin citar a sesión pública.

En términos del segundo párrafo del artículo 12, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el pleno de la Sala Superior emitió la opinión **SUP-OP-4/2024**.

El proyecto de opinión del expediente de referencia, circulado por la magistrada presidenta Mónica Aralí Soto Fregoso, sostiene lo siguiente:

**SUP-OP-4/2024.**

**PRIMERO.** No se emite opinión en los temas de las acciones de inconstitucionalidad indicadas al inicio de esta determinación, por las razones expuestas en cada caso.

**SEGUNDO.** Son constitucionales los preceptos cuya invalidez se reclama, según las razones dadas en las consideraciones respectivas.

El proyecto de opinión fue aprobado por las magistraturas de esta Sala Superior, con las salvedades siguientes: la magistrada Janine M. Otálora Malassis considera que en el Tema 3 es existente la omisión, en el Tema 5 hay una omisión de regular, el Tema 6 es opinable e inconstitucional y el Tema 8 es opinable; además, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón considera que, respecto de los siguientes temas, las normas reclamadas son incompatibles con la Constitución Federal: Tema 3: existe una omisión relativa, ya que no se garantiza de forma efectiva el mandato de paridad; Tema 6: se atenta contra el diseño constitucional; y Tema 8, en donde considera que el tema sí es opinable, ya que se relaciona con el efectivo acceso a la justicia en materia electoral, y las disposiciones controvertidas son contrarias a los estándares interamericanos.

A las catorce horas con treinta y cinco minutos del veintisiete de noviembre de dos mil veinticuatro, se terminó de recabar la votación correspondiente.

En cumplimiento de lo previsto en los artículos 182, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 20, fracciones I, III y IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, se elabora la presente acta. Para los efectos legales procedentes, firman electrónicamente la magistrada presidenta de la Sala Superior, Mónica Aralí Soto Fregoso y el secretario general de acuerdos Ernesto Santana Bracamontes.

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.

## **POSTURA DE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO DE LA OPINIÓN QUE SE EMITE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2024 Y SU ACUMULADA 178/2024 PROMOVIDA POR LOS PARTIDOS MOVIMIENTO CIUDADANO Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (SUP-OP-4/2024)**

Magistrada, magistrados, aunque comparto la opinión mayoritaria respecto de los temas 1, 2, 4 y 7; no comparto el criterio expuesto en los **identificados con los números 3, 5, 6 y 8**, relativos a la falta de acciones afirmativas; la violación al principio de certeza y equidad en materia de financiamiento y tope de gastos de campaña; la regulación sobre la designación de titulares de las áreas operativas del Instituto Nacional Electoral, y la eliminación de la posibilidad de una instancia de revisión en el procedimiento especial sancionador, todos ellos en relación con los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días catorce y quince de octubre de la presente anualidad, por lo que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**A. Falta de acciones afirmativas.** La interpretación constitucional que esta Sala Superior había reiterado en diversos precedentes<sup>1</sup> es que los órganos legislativos deben implementar mecanismos adecuados para asegurar que las personas en situaciones de desigualdad estructural, incluidas aquellas de las diversidades sexuales y de género, puedan votar, ser votadas, desempeñar funciones públicas y participar en órganos representativos en condiciones de igualdad.

---

<sup>1</sup> SUP-JDC-238/2023, SUP-JDC-335/2024 y SUP-JDC529/2023.



Por ello, este órgano jurisdiccional había reconocido la necesidad constitucional de adoptar medidas pertinentes para garantizar los derechos político-electorales de las poblaciones de las diversidades sexuales y de género, en congruencia con el mandato constitucional y convencional de igualdad y no discriminación.

En ese sentido, el nuevo sistema de elección judicial transformó la naturaleza de los cargos de la judicatura para convertirlos en puestos de elección popular, respecto de los cuales deben operar los principios que rigen a los procesos electorales, siendo que en estos casos lo que se reclama es la omisión general de regular acciones afirmativas que garanticen la integración de órganos jurisdiccionales conforme al derecho de las personas de las diversidades sexuales y de género a ser votadas en condiciones de igualdad y no discriminación.

Conforme a lo anterior, la ausencia de una regulación que establezca acciones afirmativas en la legislación que regula el proceso de elección judicial actualiza una omisión frente al mandato constitucional para garantizar la protección del derecho político-electoral de las personas a ser votadas en condiciones de igualdad y no discriminación.

**B. Violación al principio de certeza y equidad en materia de financiamiento y tope de gastos de campaña.** Considero que la regulación en materia de financiamiento prevista en el decreto de reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales impugnado transgrede el principio constitucional de equidad en la contienda.

La Constitución consagra el principio de equidad en la contienda como un pilar fundamental de los procesos electorales. Este principio, busca que las personas que participan como *contendientes* en la elección de un cargo público *cuenten con oportunidades sustancialmente iguales* a lo largo de los mismos. De este principio deriva la prohibición de cualquier tipo de ventaja indebida durante su desarrollo. Este principio, entonces, obliga al Congreso a legislar en un sentido tal que articule efectivamente esa prohibición *en todos los ámbitos relevantes del proceso*, entre los que destaca el del financiamiento.

En el caso de las elecciones judiciales, la legislación aprobada por el Congreso no corresponde con este principio debido a que no garantiza un sistema que efectivamente garantice la equidad en la contienda y que asegure la vigencia de la prohibición de cualquier tipo de ventaja indebida. Por el contrario, la legislación se limitó a establecer la figura

del “financiamiento personal”, su origen y topes, y que sería el INE el encargado de fiscalizarlo. Sin embargo, el Congreso no estableció ni parámetros ni mecanismos idóneos para asegurar que las candidaturas puedan competir en el ámbito electoral en condiciones de equilibrio.

Al respecto, la existencia de un financiamiento público en el resto de los procesos electorales sirve al propósito de garantizar un elemento que establezca condiciones mínimas de equidad en la contienda entre las candidaturas. Siendo que en el caso del proceso electoral judicial existe una prohibición respecto del financiamiento público y privado, el Congreso tenía la obligación de establecer un sistema que permita condiciones de equidad en la contienda, lo que no basta con fijar límites al financiamiento personal. Esto, ya que era necesario definir un mecanismo que asegure un piso mínimo de equidad, que atienda a la disparidad de recursos personales de las candidaturas en la elección judicial y de esta forma prevenir que los recursos individuales se traduzcan en una ventaja indebida.

Conforme a estas razones, es que la regulación del financiamiento para los procesos judiciales incumple con el principio de equidad en la contienda y, por tanto, genera un vacío que no satisface el estándar constitucional para evitar las ventajas indebidas en la competencia electoral.

**C. Sobre la designación de titulares de las áreas operativas del Instituto Nacional Electoral.** Conforme al criterio que sostuve en la sesión privada del quince de mayo de 2023, en relación con la SUP-OP-7/2023,<sup>2</sup> considero que esta temática sí es opinable y que las normas que puedan afectar la autonomía constitucional y el adecuado funcionamiento del Instituto deben declararse inconstitucionales.

Esta modificación incrementa las facultades exclusivas de la persona consejera presidenta. Aunque se trata de una cuestión interna, considero que puede tener repercusiones en el desarrollo del órgano

---

<sup>2</sup> Dicha opinión fue en relación al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dicho año, mediante el cual se reformaron, diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las que se planteó una vulneración a la autonomía del INE con motivo de su rediseño, cambios estructurales y afectación a la plantilla del personal del INE, si bien se determinó como en la actual propuesta que era una cuestión no opinable porque los planteamientos están relacionados con temáticas que corresponden al ámbito del derecho constitucional, lo cual no está vinculado directamente con la materia sustantiva electoral. En lo particular, mi posición fue por la inconstitucionalidad de las normas impugnadas ya que éstas incidían en la autonomía del INE —tanto la institucional como la financiera y normativa—, afectaban las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva, y atentaban contra el principio de profesionalización —SPEN—.



colegiado en el ejercicio de sus funciones. Esto se debe a que los directores ejecutivos y los demás titulares de las unidades técnicas del Instituto desempeñan labores fundamentales. Estas funciones requieren comunicación y atención con todos los integrantes del Consejo General. Además, ellos son quienes realizan el trabajo previo y elaboran los proyectos que se someten a consideración del órgano. Por lo tanto, su nombramiento debería estar sujeto a un alto escrutinio y consenso entre las consejerías. Esta conclusión puede obtenerse a partir de una lectura de las bases constitucionales respectivas, que consecuentemente limitan el margen de configuración que tiene asignado el legislador ordinario, que en todo momento debe cumplir con su labor de desarrollo legislativo procurando fomentar las bases constitucionales, no contradiciéndolas.

Efectivamente, el artículo 41 constitucional, particularmente en su base V, apartado A, pretende ser garante de la racionalidad y la sistematización organizacional de la autoridad electoral nacional, con lo cual, a la vez, asegura su legitimidad democrática. En concreto, se prevé que en la integración del INE participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía; además, se fijan los principios rectores que deben guiar su actuación. En su estructura deben concurrir órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Entre los órganos directivos, como órgano superior de dirección, se contempla al CG, con una conformación numerosa: un consejero presidente y diez consejeros electorales, cada uno con derecho de voto; y concurren igualmente, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos nacionales, así como el Secretario Ejecutivo.

El diseño constitucional revela que el Consejo General no está configurado para adoptar determinaciones cotidianas, porque para eso el INE cuenta con órganos ejecutivos y técnicos, que precisamente instrumentan y operan a partir de las directrices del “máximo órgano de dirección”, de ello, se sigue que para el ejercicio de la función colegiada del Consejo las áreas ejecutivas y técnicas cuenten con los perfiles adecuados para que se generen los insumos necesarios para que los integrantes del órgano máximo de dirección, tomen las que dan sentido y rumbo a la función electoral.

Es por ello, que la Constitución prevé como mecanismo que la toma de decisiones quede sujeta en exclusiva al arbitrio o parecer de la

presidencia, sino de todas las personas integrantes del Consejo General.

De tal suerte, la existencia de órganos colegiados tiende a eliminar o, al menos, reducir lo más posible, el acogimiento de posturas o decisiones arbitrarias, irracionales o abiertamente contrarias al marco jurídico, a los fines que se persiguen y a los principios rectores que rigen la materia electoral. Las reformas cuestionadas en este aspecto se apartan de la configuración constitucional, sin que, al efecto, siquiera, se hubieren expuesto razones de peso que lo justificaran, lo que hace patente, desde mi punto de vista, su apartamiento de la Constitución.

**D. Eliminación de la posibilidad de una instancia de revisión del procedimiento especial sancionador.** El parámetro de control de la regularidad constitucional exige que el sistema de medios de impugnación en materia electoral sea conforme con la Constitución federal y los tratados en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

Al respecto, los incumplimientos de estas obligaciones en la configuración de este sistema de medios de impugnación han sido motivo de condena a nuestro país por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.<sup>3</sup>

En ese sentido, la Corte Interamericana ha señalado<sup>4</sup> que la ausencia de medios de impugnación efectivos constituye una violación al derecho de acceso a la justicia, en específico, el derecho de la ciudadanía a un recurso efectivo. Asimismo, ello contraviene la obligación del Estado mexicano de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en nuestro ordenamiento jurídico interno.

En el caso de los procedimientos sancionadores, la legislación mexicana originalmente los regulaba como procedimientos con una única

---

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 143.

<sup>4</sup> Ibidem, párrafos 118-133.



instancia.<sup>5</sup> Sin embargo, con base en el mandato constitucional de acceso a la justicia, el cual incluye el derecho a una doble instancia, así como a la experiencia, fue que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tuvo que ser modificado para incorporar una instancia revisora en el caso de los procedimientos sancionadores.<sup>6</sup>

Reconociendo que estos procedimientos forman parte del derecho administrativo sancionador en materia electoral, por lo que la ausencia de la posibilidad de una instancia de revisión resulta en que la determinación que se apruebe en relación con la existencia o no de la infracción que se denuncie no tendrá oportunidad de una instancia de revisión, esto es, no se podrán cuestionar o verificar las resoluciones que se tomen.

De ello, la determinación de erradicar la posibilidad de revisión es incongruente con el criterio de la Corte Interamericana que refiere el derecho a recurrir una sentencia, lo que tiene como objetivo principal proteger el derecho de defensa, evitando con ello que una decisión judicial se convierta en definitiva si se adoptó en un proceso viciado o con errores o interpretaciones que causen un perjuicio indebido a los derechos involucrados en una controversia.

Tal derecho permite corregir errores o injusticias cometidas en las decisiones de primera instancia, lo que resulta en una doble conformidad judicial, que otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado y brinda mayor seguridad y protección a los derechos de la ciudadanía.<sup>7</sup>

Conforme a lo anterior, la eliminación de la instancia revisora de las decisiones emitidas en los procedimientos sancionadores tiene como consecuencia que este concepto de invalidez trascienda a una cuestión procesal, ya que esta ausencia absoluta repercute en las condiciones estructurales para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia y constituye un incumplimiento a las obligaciones del Estado mexicano respecto del diseño de su sistema de medio de impugnación en materia electoral. Esto, a pesar de que las omisiones en este sistema han sido motivo de condena previa por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>5</sup> Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 14 de enero de 2008.

<sup>6</sup> Reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada el 23 de mayo de 2014.

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Scot Cochran Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 10 de marzo de 2023. Serie C No. 486., Párrafo 131.

**OPINIÓN DIFERENCIADA DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-OP-4/2024. OPINIÓN QUE SE EMITE EN RELACIÓN CON LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 175/2024 y SU ACUMULADA 178, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.<sup>8</sup>**

**1. Introducción**

El 14 y 15 de octubre de 2024, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>9</sup> y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>10</sup> en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional promovieron, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Acciones de Inconstitucionalidad 175/2024 y 178/2024, respectivamente, en las que plantean diversos conceptos de invalidez que se agrupan en las temáticas siguientes:

**Tema 1.** Consulta previa y vicios del proceso legislativo

**Tema 2.** Violaciones al artículo 105 de la CPEUM

**Tema 3.** Falta de acciones afirmativas y regulación deficiente del principio paritario

**Tema 4.** Imprecisión de la fecha de la jornada electoral

**Tema 5.** Violación al principio de certeza y equidad en materia de financiamiento y tope de gastos de campaña

**Tema 6.** Falta de fundamentación y motivación sobre la designación de titulares de las áreas operativas del Instituto Nacional Electoral

**Tema 7.** Falta de fundamentación y motivación del sorteo en el Senado y omisión de regular dicho procedimiento

**Tema 8.** Eliminación de la doble instancia del Procedimiento Especial Sancionador

El ministro instructor de las acciones de inconstitucionalidad Jorge Mario Pardo Rebolledo, solicitó la opinión de esta Sala Superior.

**2. Opinión diferenciada**

---

<sup>8</sup> Colaboraron en la formulación de esta opinión Olivia Y. Valdez Zamudio, Regina Santinelli Villalobos, Rodolfo Arce Corral, Javier Fernando del Collado Sardaneta y Rubí Yarim Tavira Bustos.

<sup>9</sup> Sucesivamente *LEGIPE*.

<sup>10</sup> Consecutivamente *LGSMIME*.



Si bien comparto la Opinión Especializada que emite esta Sala Superior en las temáticas 1, 2, 4, 5 y 7; sostengo una opinión diferenciada en relación con los **temas 3 y 6** relacionados con la regulación deficiente del principio paritario y la designación de titulares de las áreas operativas del Instituto Nacional Electoral respectivamente, ya que, a mi juicio, las normas impugnadas no son acordes con la regularidad constitucional; asimismo emito una opinión diferenciada en el **tema 8** respecto a la eliminación de la doble instancia del Procedimiento Especial Sancionador, ya que considero que, contrariamente a lo que sostiene la mayoría, sí requiere de una opinión de carácter especializado de este órgano jurisdiccional. A continuación, expongo las razones que sustentan mi opinión.

## **2.1 Deficiente regulación de la LEGIPE del mandato de paridad en la elección extraordinaria de personas juzgadoras**

### **- Concepto de invalidez**

MC expone que el artículo 533 de la LEGIPE, aunque se ordene la paridad en el proceso de elección de personas juzgadoras, no está construida para dar resultados, porque se basa en que quien tenga más votos será la persona elegida en el cargo vacante. De ahí que, alega que la paridad de género debe darse desde las candidaturas y no esperar hasta los resultados.

### **- Opinión diferenciada**

En mi opinión, contrario al criterio mayoritario, considero que la norma reclamada no es acorde con la Constitución federal, según lo plantea MC en cuanto a la deficiente regulación del mandato de paridad en la LEGIPE, ya que, efectivamente, en la ley no se establecieron mecanismos para garantizarlo de forma efectiva en la asignación de las personas juzgadoras al Poder Judicial de la Federación.

Con base en la normativa nacional e internacional, los órganos legislativos tienen la obligación de implementar medidas orientadas a garantizar el derecho de las mujeres al acceso a la función pública en condiciones de igualdad, lo cual supone que trascienda a la conformación del órgano, de manera que, al menos la mitad de los puestos sean ocupados por mujeres.

En relación con la etapa de asignación, el artículo 533, numeral 1 de la LEGIPE contempla que “una vez que el Consejo General realice la sumatoria final, procederá a asignar los cargos por materia de especialización entre las candidaturas que hayan obtenido el mayor

número de votos, observando la paridad de género, y publicará los resultados de la elección”.

Así, a mi juicio, el Poder Legislativo incurrió en una **omisión legislativa relativa**, ya que, a pesar de reconocer el mandato de paridad, no cumplió con su obligación de implementar las medidas legislativas específicas para asegurar su cumplimiento en los resultados del proceso electivo. En mi concepto, no basta que ese artículo mencione, de forma genérica, que se observará la paridad de género en la asignación entre las candidaturas que hayan obtenido el mayor número de votos, ya que esto no garantiza, por sí misma, una composición igualitaria de hombres y mujeres en la integración de esos cargos.

Por el contrario, la falta de reglas claras genera incertidumbre a todas las personas participantes en este proceso de designación al desconocer los mecanismos que, en su caso, podrá implementar el Consejo General hasta esa etapa del proceso electivo.

De ahí la importancia del ejercicio legislativo de regular con anticipación la actuación de los comités de evaluación y de la autoridad administrativa electoral, ya que permite a todas las personas participantes conocer de antemano las reglas respectivas, generando previsibilidad y certidumbre sobre la actuación de la autoridad al momento de la asignación correspondiente y en torno a aquello que pueden hacer en el proceso. Esto, pues una vez celebrada la jornada electoral debe procurarse la mayor protección a los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica a efecto de dotar de legitimidad las actuaciones de las autoridades electorales.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución General, el principio de certeza es uno de los que rigen a la materia electoral, el cual es una garantía de carácter institucional del ordenamiento. Entonces, aunque la introducción de las reglas para garantizar la paridad por parte de las autoridades electorales está justificada y es necesaria, lo idóneo es que se incorporen al orden normativo en materia electoral por el Poder Legislativo de manera oportuna.

Se debe tener presente que las personas participantes prepararán sus estrategias de manera previa al registro correspondiente ya sea por materia o especialización, o bien, planificarán para posicionarse de la



mejor manera a fin de obtener el triunfo de la contienda de conformidad con un marco normativo, el cual debe ser previsible, además de que la ciudadanía emitirá el sufragio tomando en consideración esas candidaturas.

Por lo tanto, de implementarse las reglas para garantizar la paridad en un momento posterior a la jornada electoral, se transgredirían los principios de certeza, seguridad jurídica así como el principio democrático, tomando en cuenta que accederá al cargo quien obtenga el mayor número de votos, de ahí que la actual regulación en la LEGIPE no contempla cómo deberá actuar la autoridad administrativa en un escenario en el cual, mediante la votación de la ciudadanía, obtengan el triunfo un mayor número de hombres que de mujeres.

El principio de seguridad jurídica y sus principios de certeza, publicidad e irretroactividad, exigen establecer disposiciones jurídicas previamente al acto que regulan o al acto del cual deriva uno posterior –como la jornada electoral tratándose de la asignación de cargos al Poder Judicial– con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del proceso electoral. La existencia de normas que proporcionen a todas las personas participantes durante el proceso de un cierto grado de previsibilidad jurídica es también una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de los derechos sustantivos.

## **2.2. Falta de fundamentación y motivación sobre la designación de titulares de las áreas operativas del Instituto Nacional Electoral**

### **- Concepto de invalidez**

Movimiento Ciudadano considera que la reforma a los artículos 45, inciso e) y 48, inciso b) de la LEGIPE resulta contraria al artículo 41, fracción V, de la CPEUM, al delegar la designación de las personas titulares de las áreas operativas del INE exclusivamente a la presidencia del Consejo General, cuando ello correspondía originariamente a la totalidad de quienes lo integran.

El partido accionante aduce que la reforma sobre la designación de las personas titulares de las áreas operativas del INE está fuera de los alcances de la reforma judicial, así como que afecta el carácter del órgano superior de dirección y contraviene los principios de independencia, imparcialidad y profesionalismo.

### **- Opinión diferenciada**

En mi opinión, contrario al criterio mayoritario, considero que las normas impugnadas no son compatibles con la Constitución Federal, de acuerdo con lo planteado por Movimiento Ciudadano ya que esta modificación a la LEGIPE es contraria al diseño constitucional del INE.

Desde mi perspectiva, el entendimiento cabal de la forma en que el Constituyente permanente ideó el diseño institucional del INE como organismo constitucionalmente autónomo, nos lleva a concluir, en primer lugar, que se trata de una institución que tiene como órgano máximo de dirección a su Consejo General, cuya titularidad descansa en un colegiado y no en una figura unipersonal, como ocurre en otra clase de dependencias y órganos gubernamentales.

En segundo lugar, se observa que el legislador federal confirió a dicho órgano máximo de decisión un conjunto de facultades y atribuciones que le permitieran desempeñar adecuadamente su finalidad como ente garante de la democracia, los derechos político-electorales y los procesos de renovación de los poderes públicos, entre otras más.

Es decir, que desde el propio diseño constitucional del INE se establecieron un conjunto de previsiones para que su Consejo General, como máximo órgano de dirección, pudiera proveer lo necesario para garantizar el adecuado funcionamiento e integración de las áreas que conforman al Instituto.

Ahora bien, interesa advertir que ese máximo órgano de dirección se encuentra integrado, de acuerdo con la propia Constitución federal, por una Consejera o Consejero Presidente y diez consejerías electorales, además de que concurrirán, con voz, pero sin voto, las y los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

De este diseño constitucional, se desprende que la Presidencia del Instituto es una parte de su integración, por lo que también se encuentra vinculada por sus propias determinaciones. Sin que del texto constitucional sea posible deducir que entre dicho cargo y las demás Consejerías Electorales del INE exista alguna relación de supra-subordinación o cadena de mando<sup>11</sup>.

Por el contrario, deben entenderse que todas ellas, por igual, son parte de esa unidad colectiva que representa el Consejo General como máximo órgano de la autoridad administrativa electoral.

Así, es en el entendimiento de este diseño institucional constitucional del INE que considero que modificar la Ley para otorgar facultades únicas a

---

<sup>11</sup> Véase SUP-JE-46/2023.



la presidencia para hacer el nombramiento de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del INE, es contrario al texto constitucional, específicamente, de lo previsto en la Base V, apartado A, segundo párrafo del artículo 41 constitucional.

Este precepto constitucional prevé que el INE, como autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, y el Consejo General se erige como órgano superior de dirección y que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, **las relaciones de mando entre éstos**, así como la relación con los organismos públicos locales.

No obstante, el decreto de reforma señalado, en los artículos 45 y 48, quebranta el orden constitucional señalado, ya que al reformar el artículo 45, en sus incisos e) y p) de la LEGIPE, pasó de establecer la relación de mando entre el órgano superior de dirección y los órganos ejecutivos y técnicos, a acotarlo a sólo una de las personas integrantes del órgano superior de dirección, contrariando el mandato constitucional del artículo 41 en el que se establece que el Consejo General será el máximo órgano de dirección, y, como consecuencia, interviniera en el proceso de nombramiento de las direcciones.

Por tanto, una vez que en el artículo 45, incisos e) y p) de la LEGIPE se acota dicha relación de mando entre el órgano superior de dirección y los órganos ejecutivos y técnicos, y con la adición del inciso p) se otorga la facultad de designación de las titularidades de las direcciones ejecutivas y demás unidades técnicas a una sola persona de las que integran del Consejo General, se vulnera la relación de mando que rige a la institución.

Además, también se desatiende la disposición constitucional que establece que el Consejo General será el máximo órgano de dirección, integrado de manera colegiada por una presidencia y diez consejerías, pues con esta reforma se merma en gran medida su capacidad de dirigir los trabajos del Instituto, al no tener injerencia ni siquiera en la designación de las personas titulares de las áreas técnicas, quienes en adelante “deberán” su designación única y exclusivamente a la presidencia del Consejo.

Por otro lado, considero que el aludido artículo 41 constitucional establece que los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de las atribuciones establecidas en el precepto constitucional señalado, lo cual se garantiza de mejor manera al tratarse de una decisión colegiada, pues las personas que

aspiren a ocupar una titularidad de área son evaluadas por todas las personas integrantes del Consejo General desde múltiples perspectivas y sólo si se reúnen los votos requeridos (una mayoría calificada) podría realizarse la designación.

Así, de la lectura al artículo 41 constitucional y, en especial, en su Base V, apartados A, B y C, tenemos que la función estatal de organización de las elecciones recae en el Consejo General del INE, auxiliado por los órganos ejecutivos y técnicos, auxilio que en el artículo 42 de la LEGIPE se materializa a través de la integración de las comisiones, llámense temporales o permanentes, integradas por un mínimo de tres y un máximo de cinco consejeras y consejeros electorales, cuyas secretarías técnicas recaen precisamente en los titulares de la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica correspondiente, con lo que se conservaba la relación de mando entre órganos tal como lo estipula la Constitución en el artículo 41.

Con la reforma aprobada, las y los Consejeros Electorales integrantes de las Comisiones ya no tendrían la posibilidad de participar en la designación de las personas titulares de área, con quienes posteriormente tendrán que trabajar al interior de las propias Comisiones, en calidad de secretarías técnicas.

No obstante, se conserva en la LEGIPE, sin reforma alguna, el artículo 44, que especifica como atribución del Consejo General en su inciso b) el vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles; preponderando la relación de mando establecida constitucionalmente entre los integrantes del órgano superior de dirección y los órganos ejecutivos y técnicos.

Esa relación de mando se garantiza en el inciso e) del referido artículo, que, valga la aclaración, sigue vigente, ya que en congruencia con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, exige que las designaciones de los directores ejecutivos y unidades técnicas del Instituto se realice por el máximo órgano de dirección del Instituto y por mayoría de cuando menos ocho votos, y que ahora con la inclusión del inciso p) del artículo 45, quedan bajo el arbitrio y determinación unilateral de la persona que ocupe la presidencia del Consejo General.

Cuestión que además de ser contraria al diseño constitucional es incongruente, porque, como se dijo, el inciso e) del artículo 44 no fue objeto de reforma por lo que existe una clara antinomia entre dicho inciso y lo dispuesto por el artículo 45, inciso p) de la LEGIPE.



Además, debe tenerse en cuenta que la persona que ostenta la titularidad de la presidencia del INE, no integra ninguna de las comisiones que, por ley, son auxiliares del órgano máximo de dirección para el cumplimiento de las atribuciones conferidas constitucionalmente al INE, rompiendo con la relación de mando conferida por la constitución y obstruyendo o dificultando que el Consejo General funja como máximo órgano de dirección y como vigilante de la debida integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto.

La reforma al artículo 45 de la LEGIPE modifica el diseño constitucional, convirtiéndolo, inconstitucionalmente, en una estructura jerárquica y vertical, donde el poder decisorio se concentra en el arbitrio de una sola persona, de ahí que contraviene los fundamentos constitucionales establecidos en el artículo 41, que contemplan la colegialidad y la pluralidad en la toma de decisiones del Instituto.

La participación de múltiples consejerías en este proceso protege al INE de la concentración de poder y asegura que las decisiones se tomen considerando una diversidad de perspectivas, lo que refuerza la objetividad y transparencia del Instituto.

Asimismo, el artículo 45 de la LEGIPE contraviene el principio de igualdad conforme al cual, en un órgano colegiado, todos sus integrantes deben tener igual derecho a participar en la toma de decisiones y en el ejercicio de sus funciones, lo cual no ocurriría en la especie con lo que dispone dicho precepto.

También constituye una afectación a los principios de independencia e imparcialidad, pues la concentración de funciones en una sola persona implicaría que las decisiones trascendentales para la dirección del Instituto y el ejercicio de la función electoral sean asumidas unilateralmente por una persona, sin someterlas a un proceso deliberativo plural, generando con ello condiciones que podrían poner en riesgo el actuar de ese Instituto sin injerencias o intromisiones externas.

### **2.3. Eliminación de la doble instancia del Procedimiento Especial Sancionador**

#### **- Concepto de invalidez**

Movimiento Ciudadano aduce una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva porque la reforma impugnada elimina la doble instancia en el Procedimiento Especial Sancionador.

El accionante señala que, si bien en el diseño original de la reforma se proponía sustituir a la Sala Regional Especializada por una Comisión Especializada de esta Sala Superior que resolvería los PES en primera instancia, en la reserva aprobada por el Senado se suprimió esa

previsión y se dejó a este órgano jurisdiccional como autoridad resolutora única y definitiva.

Así, considera que la supresión de una segunda instancia dentro del PES viola el derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 14 y 17 constitucionales, al ser parte de las formalidades esenciales del procedimiento, pues se afectan los derechos de quienes son parte en los PES, porque una formalidad esencial del procedimiento es que un acto definitivo de una autoridad jurisdiccional que lesiona intereses o derechos de una de las partes pueda ser impugnada.

- **Opinión diferenciada**

Contrario al razonamiento mayoritario, considero que el tema **sí es opinable**. La norma cuya constitucionalidad se controvierte establece una única instancia en la resolución de los procedimientos especiales sancionadores en los que se denuncien conductas que contravengan, entre otras, normas sobre propaganda política o electoral, o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, lo cual implica una incidencia clara en la materia electoral, tutelada por este órgano jurisdiccional.

En términos de las disposiciones impugnadas, esta Sala Superior será competente para resolver el procedimiento especial sancionador, de forma que una vez que se reciban en Sala Superior los expedientes remitidos por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, la presidencia lo turnará a la magistratura que corresponda, quien deberá poner a consideración del Pleno el proyecto de sentencia a fin de que sea resuelto en un plazo de veinticuatro horas a partir de la distribución del proyecto.

Al respecto, tal como consideré en la opinión diferenciada que emití en la SUP-OP-3/2024, considero que es necesario asumir un enfoque más amplio en relación con la naturaleza de las opiniones que se rinden en las acciones de inconstitucionalidad, pues el Derecho, en tanto ordenamiento de la vida social, es una unidad y no es posible trazar compartimentos estancos, por ejemplo, entre el Derecho constitucional y el Derecho electoral, o bien entre el Derecho procesal y el Derecho electoral, como lo hace la opinión de manera acrítica.



Así, el acceso a la justicia constituye un principio fundante de todo Estado democrático y considero que no es válido evadir la emisión de una opinión por esta autoridad jurisdiccional especializada, so pretexto de considerar que la cuestión pertenece exclusivamente al derecho procesal.

En el asunto en estudio, los artículos 14 y 17 de la Constitución general establecen, por una parte, que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; y, por otra, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Aunado a lo anterior, la Convención Americana sobre Derechos Humanos considera como garantía judicial que toda persona tenga derecho, en plena igualdad, entre otros, a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior.<sup>12</sup>

Al respecto, la Corte IDH ha considerado<sup>13</sup> que el derecho de recurrir un fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, pues se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue pudiera ser adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.

En ese sentido, desde mi perspectiva, las disposiciones reclamadas, que generan la eliminación de la segunda instancia en la resolución de los procedimientos especiales sancionadores, traen como consecuencia una afectación en el derecho de acceso a la justicia y de las formalidades esenciales del procedimiento, en contravención de lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Constitución general, los derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre

---

<sup>12</sup> Artículo 8.2, inciso f) de la Convención.

<sup>13</sup> Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107 Párr. 158

Derechos Humanos, aunado a que se incumple la obligación estatal de respeto y garantía de los derechos reconocidos en la propia Convención.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Artículo 1.1, de la Convención.