

INE/CG2319/2024

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE INSTRUYE A LA SECRETARÍA EJECUTIVA INTERPONER UNA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 45, PÁRRAFO 1, INCISOS E) Y P) Y 48, PÁRRAFO 1, INCISO B) DEL “DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN MATERIA DE ELECCIÓN DE PERSONAS JUZGADORAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE OCTUBRE DE 2024

G L O S A R I O

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, publicado el 14 de octubre de 2024, en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación.
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE o Instituto	Instituto Nacional Electoral
JGE	Junta General Ejecutiva
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Secretaría Ejecutiva	Secretaría Ejecutiva del Instituto

ANTECEDENTES

- I. El 15 de septiembre de 2024, en la edición vespertina del DOF, se publicó el *“DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”*, para establecer en el artículo 96, primer párrafo, que las Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial, Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito, serán elegidos de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía.

En tanto que el artículo 96, fracción IV del Decreto referido, prevé que el Instituto Nacional Electoral efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres. También declarará la validez de la elección y enviará sus resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de magistraturas electorales, quienes resolverán las impugnaciones antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

Asimismo, el artículo transitorio octavo del mencionado Decreto dispone que el Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto, para realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo.

- II. El 14 de octubre de 2024, en la edición vespertina del DOF, se publicó el *“DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación”*.

El artículo 45, párrafo 1, incisos e) y p) del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE, establece que corresponde a la Presidencia del Consejo General proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario

Ejecutivo, y designar a los directores ejecutivos y demás titulares de unidades técnicas del Instituto.

Por otra parte, el artículo 48, párrafo 1, inciso b), del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE, establece que la JGE tiene la atribución de aprobar los acuerdos correspondientes para la coordinación y ejecución de las actividades administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas para la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto.

- III. La jurisprudencia P./J. 144/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Asimismo, la citada jurisprudencia refiere que *“los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”*.

CONSIDERACIONES

Controversia Constitucional en contra de la reforma a los artículos 45, párrafo 1, incisos e) y p) y 48, párrafo 1, inciso b) del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE

1. Los artículos señalados se han reformado de la siguiente manera:

Ley publicada en la Segunda y Tercera Sección del DOF, el viernes 23 de mayo de 2014.	REFORMA D.O.F. 14 DE OCTUBRE DE 2024
<p>Artículo 45.</p> <p>1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:</p> <p>...</p> <p>e) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo, de los Directores Ejecutivos y demás titulares de unidades técnicas del Instituto;</p> <p>p) Las demás que le confiera esta Ley.</p>	<p>Artículo 45.</p> <p>1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:</p> <p>...</p> <p>e) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo;</p> <p>...</p> <p>p) Designar a los directores ejecutivos y demás titulares de unidades técnicas del Instituto...</p>
<p>Artículo 48.</p> <p>1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:</p> <p>...</p> <p>b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;</p>	<p>Artículo 48.</p> <p>1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:</p> <p>...</p> <p>b) Aprobar los acuerdos correspondientes para la coordinación y ejecución de las actividades administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas para la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto.</p>

2. La reforma a los artículos 45, párrafo 1, incisos e) y p) y 48, párrafo 1, inciso b) del Decreto, violenta la autonomía constitucional del INE, así como los principios de certeza, imparcialidad, independencia y profesionalismo que

deben regir a este Instituto, en el cumplimiento de las atribuciones conferidas constitucionalmente, razón por la cual, resulta indispensable que el INE promueva una controversia constitucional en contra del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE. De este modo el Consejo General ejerce su atribución de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del INE, en términos del artículo 35 de la LGIPE.

3. El artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución establece que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto es 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. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.
4. El artículo 35, párrafo 1, de la LGIPE reitera que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas sus actividades.

Legitimación del INE para promover Controversias Constitucionales

Legitimación *ad causam*

5. El Consejo General, al ser el máximo órgano de dirección del Instituto, es el órgano colegiado competente para decidir y, en su caso, instruir a las áreas competentes del propio Instituto a que se presenten todos los medios de control constitucional que sean necesarios cuando este órgano de dirección considere que se puede poner en riesgo u obstaculizar el correcto

funcionamiento y facultades constitucionales que tiene encomendadas el Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior es así, porque de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, segundo párrafo, Base V de la CPEUM; 35, 36, numeral 1, 41, numeral 4 y 44, numeral 1, inciso b) de la LGIPE, se desprende que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, para lo que se concibe a INE como un organismo público autónomo que en el ejercicio de la función estatal de organizar elecciones debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Además, se instituye al Consejo General como órgano superior de dirección, el cual se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Adicionalmente, se prevé que el Consejo General sea el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y velar porque los principios rectores de la materia guíen todas las actividades del Instituto, así como vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de sus órganos, lo que implica un deber de vigilancia constante y permanente, no sólo para que los procesos electorales sean organizados de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales, sino también para que el Instituto tenga un óptimo funcionamiento en todo momento, lo que finalmente también redundará en una adecuada preparación de aquellos, y este deber de vigilancia es parte esencial de la función electoral que corresponde al Consejo General y al Instituto en su conjunto.

En esa virtud, al ser el Consejo General el órgano responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, su legitimación *ad causam* se justifica en la medida que a dicho órgano le corresponde preservar su capacidad para llevar a cabo sus funciones primordiales. Al quitar atribuciones al Consejo General, la reforma puede comprometer la integridad de los procesos electorales y la equidad en la contienda política, entre otras de las atribuciones constitucionalmente conferidas. La Constitución establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en la vida democrática del país; cualquier cambio que ponga en riesgo este derecho, como el debilitamiento del Instituto Nacional Electoral, otorga al organismo la legitimación para actuar en defensa de los derechos

políticos de la ciudadanía. Además, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los organismos autónomos tienen un interés legítimo en impugnar actos que les afecten directamente.

En las relatadas condiciones, la reforma que afecta la estructura y competencias del Consejo General, no solo repercute en el funcionamiento del propio organismo, sino que también incide en la manera en que se gestionan los procesos electorales y la supervisión del ejercicio de los derechos políticos. La concentración de atribuciones en la figura de la consejera presidenta puede llevar a una falta de balance y pluralidad en la toma de decisiones, lo cual es un principio distintivo en un sistema democrático. De acuerdo con la normativa electoral y las reglas de la organización del INE, es esencial la colegialidad en las decisiones que afectan al proceso electoral. Por lo tanto, la legitimación *ad causam* se sostiene al evidenciar cómo la reforma podría desvirtuar esta estructura, haciendo necesaria su defensa ante el Poder Judicial.

Por lo tanto, cuando se presente una posible afectación en las atribuciones y funciones que lleva a cabo el máximo órgano de dirección del Instituto o cuando se pretenda obstaculizar o incidir en su funcionamiento, al ser la máxima autoridad del INE, le corresponde defender dichas atribuciones que le han sido encomendadas haciendo uso de todos los medios jurídicos que se encuentren dispuestos para tal efecto, pues con ello se garantiza el adecuado funcionamiento y protección del sistema nacional de elecciones en su conjunto, asegurando que opere de forma eficiente y efectiva.

Legitimación *ad procesum*

6. El INE se encuentra legitimado para interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución, ya que el asunto que nos ocupa constituye una controversia sobre la constitucionalidad de diversas normas generales emitidas y promulgadas mediante actos del Poder Ejecutivo de la Unión y del Congreso de la Unión, que se suscita entre dichos Poderes y el Instituto Nacional Electoral en tanto órgano constitucional autónomo del Estado Mexicano.

Si bien estamos frente a normas que tienen por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, específicamente en cuanto al diseño institucional,

funcionamiento y operación del Instituto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la controversia constitucional 114/2006, ha tenido en cuenta la importancia de no limitar injustificadamente el acceso de los justiciables a las vías procesales de defensa (principio *pro actione*); la necesidad de no dejar ámbitos exentos del control de constitucionalidad y de legalidad exigido por la fuerza normativa del ordenamiento (*universalidad* del control jurisdiccional); o el imperativo de interpretar las normas que asignan competencias a los órganos jurisdiccionales o las que definen el objeto de los diversos medios o vías de control de actos y normas de conformidad con los ideales de completitud, no contradicción o no redundancia del ordenamiento (principio del *legislador y del constituyente racional*).

La definición relativamente amplia de qué deba entenderse por “leyes electorales” impugnables mediante la acción de inconstitucionalidad, ante la insuficiencia de la literalidad de la norma, emergió de la ponderación de factores como la legitimación de los partidos políticos para impugnar este tipo —y sólo este tipo— de leyes, el impacto de los especiales requisitos de tramitación de la acción en estos casos, la influencia en la recurribilidad de normas por vía de amparo, o las exigencias de articular la vía con los mecanismos de control en materia electoral, como intento de presentar la mejor articulación posible del conjunto de normas constitucionales relevantes.

De modo análogo, lo que deba ser incluido o excluido del ámbito de las controversias constitucionales ha de determinarse tomando en consideración la interrelación sistémica entre las diferentes vías de control constitucional y legal previstas por nuestra Carta Magna, así como la necesidad de no dejar “vacíos” o zonas de la vida social y política exentas o inmunes al escrutinio de constitucionalidad exigido por la fuerza normativa suprema de nuestro texto constitucional, de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación es garante.

Lo anterior, a fin de no dejar sin cauce institucional de solución una serie importante de conflictos que no van a encontrar acomodo ante los órganos jurisdiccionales electorales (porque la competencia de estos últimos se reduce a lo que podemos denominar “electoral en sentido estricto” o en sentido “restringido”, y porque las reglas de legitimación para recurrir ante estos órganos son radicalmente distintas a las que operan en sede de controversia constitucional) y obteniendo resultados difíciles de armonizar

con otras líneas interpretativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a lo que es el objeto de las controversias constitucionales.

7. De conformidad con la controversia constitucional 114/2006, para determinar cuándo la Suprema Corte es competente para conocer de una controversia, y cuándo por el contrario estamos ante una disputa en “materia electoral” en el sentido en que usa esta expresión la fracción I del artículo 105 de la Constitución, es necesario evitar toda aplicación automática de definiciones desarrolladas en otras sedes procesales y proceder, por el contrario, a la aplicación sucesiva de los siguientes criterios:
 - a) En primer lugar, la Suprema Corte debe cerciorarse de que en la demanda no se impugnan exclusivamente “leyes electorales” —normas generales en materia electoral—, interpretando tal expresión de conformidad con los criterios sentados en acciones de inconstitucionalidad.
 - b) Si se supera el criterio anterior, hay que comprobar que en la demanda no se impugnen actos y resoluciones cuyo conocimiento haya sido atribuido a las autoridades jurisdiccionales electorales competentes, esto es, hay que comprobar que en la demanda no se impugnan actos que se inscriban en la materia electoral directa, relacionada con los procesos que giran en torno al sufragio ciudadano.
 - c) Finalmente, deben satisfacerse el resto de las condiciones a las que la Constitución y la Ley reglamentaria de la materia condicionan la actualización de la competencia de la Suprema Corte, en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos enumerados en los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.
8. El criterio de delimitación de aquello que debe ser considerado “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez tomados en cuenta todos los elementos constitucionalmente relevantes, resulta así estar situado en un punto intermedio entre la definición amplia de materia electoral aplicable en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad, y la definición estricta aplicable en el ámbito del juicio de amparo.
9. En el ámbito particular de las controversias constitucionales, resulta relevante la distinción entre lo que podríamos llamar materia electoral “directa” y materia electoral “indirecta”. La materia electoral directa se

relaciona con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. La materia que puede calificarse de electoral sólo de modo indirecto es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que giran en torno a la emisión del voto ciudadano. Las controversias que se susciten en el ámbito de lo electoral sólo en sentido indirecto, que por regla general involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales, sí pueden ser conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de controversias.

10. Una vez dilucidada la legitimación *ad causam* y *ad procesum*, y toda vez que de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de las controversias constitucionales sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. Y habiendo distinguido lo que debe interpretarse por materia electoral “directa” o “indirecta”, el INE tiene legitimación para promover dicho medio de control constitucional al tratarse de la impugnación de una norma general que involucra la materia electoral en forma indirecta.

Competencia del Consejo General para ordenar la presentación de una Controversia Constitucional

11. Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de las y los funcionarios facultados para representarla en términos de las normas que los rigen.

El artículo 41, numerales 1 y 4 de la LGIPE establece que, para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente, y que las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a la Ley requieran de una mayoría calificada.

El artículo 44, numeral 1, incisos b) y jj) de la LGIPE dispone que el Consejo General tiene, entre otras, las atribuciones de vigilar la oportuna integración

y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley o en otra legislación aplicable.

El artículo 44, numeral 1, inciso gg) de la LGIPE prevé que el Consejo General está facultado para aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y **acuerdos** para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, las cuales se refieren a la organización de los procesos electorales federales y locales, y para los procesos electorales federales. Ahora bien, del artículo 42, numerales 1 y 2 del mismo ordenamiento, se desprende que el Consejo General desempeña sus funciones a través de sus Comisiones, tanto temporales como permanentes, y de conformidad con lo previsto en el numeral 6 de este mismo artículo, dichas Comisiones contarán con un Secretario Técnico que será el titular de la Dirección Ejecutiva o Unidad Técnica correspondiente, por lo que, al limitar las facultades del Consejo General de participar en la designación de las personas titulares de las áreas técnicas, de manera directa se afecta el adecuado funcionamiento del Instituto al mermar el trabajo colegiado que debe prevalecer en el Instituto, lo que además incide en el ejercicio de las facultades del Consejo General que debe fungir como órgano máximo de dirección de acuerdo con lo establecido en el artículo 41, segundo párrafo, Base V, Apartado A, segundo párrafo de la CPEUM.

El artículo 46, numeral 1, inciso p) de la LGIPE señala que corresponde a la Secretaría del Consejo General, entre otras, lo que le sea conferido por esa Ley, el Consejo General y su Presidencia, y el artículo 51, numeral 1, incisos a), b) y c) del mismo ordenamiento establece como atribuciones de la Secretaría Ejecutiva representar legalmente al Instituto y actuar como Secretaría del Consejo General, con voz pero sin voto, y cumplir con los acuerdos del Consejo General, entre otras.

De lo anterior se concluye que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral y es el encargado, entre otras cosas, de vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones, lo cual implica un deber de cuidado reforzado, activo y permanente respecto del cumplimiento de las obligaciones y atribuciones tanto de partidos políticos, ciudadanía y de la propia autoridad electoral, en su ámbito administrativo.

Esta atribución de vigilancia, entendiéndose como un deber de cuidado reforzado, dota al Consejo General de facultades para asegurar la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales necesarias y, en su caso, lo faculta para instruir los medios de defensa jurídicos que se consideren necesarios cuando se considere que las modificaciones legales que se realizan atentan contra la debida integración y el adecuado funcionamiento del Instituto, así como cuando pudieran afectar los principios constitucionales de la función electoral. Así, este deber de vigilancia se traduce en que, para alcanzar tal fin, es posible ejercer las atribuciones que correspondan para garantizar la oportuna y adecuada integración de los órganos del Instituto, así como asegurar la vigencia de los principios que rigen la materia electoral.

Por todo lo anterior, es que se considera que el Consejo General se encuentra facultado para instruir a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral a presentar los medios de defensa institucional, en el caso concreto la presentación de una Controversia Constitucional, para asegurar que se sigan cumpliendo a cabalidad las atribuciones del Consejo General, entre las que se encuentra la vigilancia de la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del propio Instituto.

Funcionaria del INE Facultada para Promover la Controversia Constitucional en contra del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE

12. Dado que el artículo 51, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE dispone que es atribución de la Secretaría Ejecutiva representar legalmente al Instituto; y que al artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de las y los funcionarios facultados para representarla en términos de las normas que los rigen; la Secretaria Ejecutiva es la persona servidora pública del INE que cuenta con la atribución de interponer la controversia constitucional en contra del DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, publicado el 14 de octubre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, aunque constitucional y legalmente corresponde al Consejo General vigilar el adecuado desarrollo de la función electoral, lo que incluye la correcta integración y funcionamiento de sus órganos (como lo son la Junta General Ejecutiva, las Direcciones Ejecutivas y las Unidades Técnicas), el

legislador ha previsto que la representación legal del INE recaerá en la figura de la Secretaría Ejecutiva, lo que implica que para iniciar cualquier medio de defensa que se considere necesario es la Secretaría Ejecutiva quien debe presentarlo, lo que de ninguna manera implica dejar al arbitrio de esa área la decisión de presentar o no los medios de control constitucional.

Por ello, aunque la representación recaerá en la Secretaría Ejecutiva del Instituto, el actuar de ésta también se encuentra acotada a las determinaciones y acuerdos que sean aprobados por el Consejo General del Instituto, que es el órgano máximo de dirección, de manera tal que si éste considera necesario emprender alguna acción legal que requiera que la Secretaría Ejecutiva ejerza su atribución de representación legal, aquella se encuentra obligada a hacerlo en virtud de que también es su obligación cumplir los acuerdos del Consejo General.

Por tanto, el Consejo General tiene la facultad para instruir a la Secretaría Ejecutiva a que presente la Controversia Constitucional que se estima procedente para combatir la reforma a la LGIPE que merma las atribuciones de este máximo órgano de dirección en cuanto al cumplimiento de la función electoral y en su función de actuar como el máximo órgano de dirección del INE, además de mermar el trabajo colegiado que es una directriz para el funcionamiento del Instituto.

Solicitud de suspensión de la aplicación de la reforma a los artículos 45, párrafo 1, inciso p) y 48, párrafo 1, inciso b) del Decreto

13. El artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, tratándose de las controversias constitucionales, la o el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por la o el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro

la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

El artículo 16 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

El artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

14. Tomando en cuenta que la reforma a los artículos 45, párrafo 1, incisos e) y p) y 48, párrafo 1, inciso b) del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE, violentan la autonomía constitucional del INE, así como los principios de certeza, imparcialidad, independencia y profesionalismo del Instituto; en virtud de que se afecta el ejercicio de las atribuciones constitucionales del INE, su diseño institucional y operatividad; que se impacta la realización de elecciones garantizando que sean libres, auténticas y periódicas, en estricto cumplimiento a los principios que rigen la función electoral, que permitan el efectivo ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía previstos en el artículo 35 constitucional; y que todo ello ocurre durante el desarrollo de un proceso electoral novedoso, en que se van a elegir por primera vez a los integrantes del Poder Judicial de la Federación; resulta necesario que al interponer la controversia constitucional materia de este Acuerdo, solicite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suspensión de la aplicación de los artículos 45, párrafo 1, inciso p) y 48, párrafo 1, inciso b) de la LGIPE, reformados por el Decreto, de manera urgente como una medida cautelar y tutelar de los derechos políticos de la ciudadanía.
15. Si bien es cierto que el Decreto se trata de una norma de carácter general, respecto a la cual, de conformidad con el párrafo segundo, del artículo 14 de la Ley Reglamentaria, la suspensión no puede otorgarse; **con base en el**

contenido del artículo 18 del mismo ordenamiento que refiere que para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional; en tal virtud, **resulta aplicable** el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el recurso de reclamación 17/2019-CA, derivado de las acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, resuelto en sesión de 21 de noviembre de 2019; así como el diverso recurso 68/2021-CA, derivado de la controversia constitucional 80/2021, resuelto en sesión de 3 de noviembre de 2021; ejecutorias en las cuales se determinó que cuando una acción de inconstitucionalidad o en una controversia constitucional en las que se impugnan normas generales que pueden vulnerar de manera irreparable los derechos humanos de un determinado colectivo, se surte una excepción a la regla general contenida en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, previamente referido; la cual hace factible la concesión de la medida cautelar con el objeto de impedir que se sigan causando afectaciones durante la tramitación del medio de control constitucional hasta la resolución definitiva, toda vez que la mayoría de los titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, 9 de 16, se encuentran operando con encargados de despacho y en cualquier momento podrían nombrarse, sin la intervención de la totalidad de los integrantes del máximo órgano de dirección, a los titulares de manera definitiva.

Oportunidad para Presentar la Controversia Constitucional en contra del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE

16. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional será de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
17. Teniendo en cuenta que el Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE se publicó en el DOF el 14 de octubre de 2024, el término para que el Instituto presente la controversia constitucional comenzó a partir del 15 de octubre del año en curso y vence el 28 de noviembre de 2024, tomando en cuenta que

los días 18 y 20 de noviembre fueron fijados como inhábiles por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹.

Argumentos generales que deberán incluirse y desarrollarse en el escrito para la promoción de la Controversia Constitucional en contra del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE

18. El escrito por el que este Instituto promueva la Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reclamar que la reforma a los artículos 45 y 48 de la LGIPE, publicada en el DOF el 14 de octubre de 2024, contraviene, de manera enunciativa más no limitativa, lo establecido en los artículos 14, 16 y 41 constitucionales, y deberá incluir y desarrollar, al menos, los siguientes agravios:

Primero. Retroceso en el diseño institucional del INE en detrimento de la colegialidad, la pluralidad y la calidad del funcionamiento de la autoridad electoral.

Previo al conjunto de reformas a la legislación electoral llevadas a cabo en el año 1993, el artículo 91 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que la facultad de designar a los Directores Ejecutivos correspondía al Director General², figura que en ese momento era designada por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente del Consejo.

Con la reforma de septiembre de 1993 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se buscó el fortalecimiento de los órganos colegiados en la autoridad electoral, principalmente el Consejo General del Instituto Federal Electoral al que le transfirieron diversas e importantes facultades.

Durante los debates realizados se expuso como uno de los principales problemas, el diseño de la estructura del Instituto, el exceso de facultades

¹De conformidad con los artículos 74, fracción VI de la Ley Federal del Trabajo; 3, fracción II y III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

² ARTICULO 911. Al frente de cada una de las direcciones de la Junta General, habrá un Director Ejecutivo que será nombrado por el Director General.

acumuladas en el director general de la entidad y por supuesto en sus homólogos locales y distritales.

A fin de atemperar ese problema se planteó en una de las iniciativas, la transferencia de importantes facultades a los consejos para que en colegiado asumieran la responsabilidad, así, además de trasladarle al Consejo General la designación del secretario general del propio Instituto, también se le transfirieron atribuciones que antes eran del Director General y que se referían a la designación de los Directores Ejecutivos.

Con estos cambios se buscaba la creación de una nueva entidad colegiada, resultado de las nuevas atribuciones otorgadas al Consejo General para el manejo de asuntos de vital importancia y que tenía que ver no solamente con la modernización de la vida política nacional, sino con la transparencia absoluta en el quehacer de los partidos políticos.

Asimismo, en términos de lo manifestado en la discusión de la reforma en la Cámara de Diputados, se adujo que con la aprobación de la iniciativa se fortalecía notablemente la estructura de organización de las elecciones previstas en la Constitución General de la República y se consolidaban los principios con base en los cuales fue diseñada, para estar en plena capacidad de operación y resultados en las elecciones federales de 1994; y que se trataba de un gesto de responsabilidad permitir que las instituciones se consolidaran de acuerdo al proyecto constitucional que les había dado forma tres años antes, para avanzar en el perfeccionamiento de la democracia³.

Bajo este contexto se aprobó reformar el artículo 82, inciso d) a fin de incluir como una atribución del Consejo General el designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presentara el Director General. En caso de no obtenerse dicha mayoría se presentaría una propuesta en terna para el mismo efecto y si en este segundo caso tampoco

³ Procesos Legislativos, Discusión/Origen, Cámara de Diputados, México, D.F., a 10 de septiembre de 1993. Consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=0IU31xTmTksY65tc1T9hcjtjPEQx67EbpJl8NVKkr9WVE7VS+sAOu3l1ePHX8HFpxPHpeKRJHpmg5Rja/YT+Pg==>

se alcanzara la mayoría requerida, la designación se hará por insaculación de entre los integrantes de dicha terna⁴.

Cabe mencionar que la última porción de esta disposición, referente a la posible insaculación en caso de una falta de acuerdo, fue eliminada, sin mayor argumentación, en la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en noviembre de 1996⁵. Con lo que de facto se obligó a las y los integrantes con derecho a voto del Consejo a construir los consensos necesarios para la aprobación de los nombramientos de las personas titulares de las direcciones ejecutivas, fortaleciendo con ello la colegialidad y la corresponsabilidad de las y los consejeros electorales.

De lo anterior se desprende que fue intención del legislador evitar un mal funcionamiento del Instituto ante una indebida concentración de poderes en una sola persona. Es por ello que la transferencia de esta facultad al Consejo General se planteó como un contrapeso al interior del órgano electoral, a fin de incluir al resto de los integrantes del órgano máximo de dirección en la toma de decisiones trascendentales para la conducción del Instituto, al no tratarse de nombramientos menores, dado que:

- a) Si bien, constitucionalmente, el Consejo General como órgano superior de dirección es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto; para el cumplimiento de sus atribuciones se auxilia de diversos órganos, entre ellos, los denominados por la LGIPE como órganos centrales, ejecutivos y técnicos, los cuales actúan a través de sus titulares.
- b) En las personas que encabezan las direcciones ejecutivas recaen tareas de la más alta responsabilidad para el debido funcionamiento del Instituto y para la organización de elecciones verdaderamente libres, auténticas y periódicas. De ahí la trascendencia de los requisitos que se deben cumplir para ocupar los cargos de directoras o directores

⁴ Diario Oficial de la Federación, publicado el viernes 24 de septiembre de 1993. Consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993#gsc.tab=0

⁵ Diario Oficial de la Federación, publicado el viernes 22 de noviembre, de 1996. Consultable en: https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1996&month=11&day=22#gsc.tab=0

ejecutivos y titulares de unidades técnicas, puesto que, además, la gran mayoría de ellos, integran con derecho a voz y voto la Junta General Ejecutiva, órgano presidido por la o el Consejero Presidente del Instituto, que es competente para definir todas las decisiones de carácter administrativo, por ejemplo, el ejercicio del presupuesto de egresos anual.

- c) Es vital para el funcionamiento del Instituto que las áreas ejecutivas y técnicas cuenten con una persona titular especializada profesionalmente, ya que del debido desempeño de sus funciones específicas depende, en gran medida, que se cumpla adecuadamente con las tareas que deben llevar a cabo las comisiones auxiliares del CG, la Junta General Ejecutiva y el propio Consejo General.

No obstante, y a pesar de la robusta confección del Instituto diseñado durante varias décadas para funcionar como un órgano colegiado con pesos y contrapesos en su interior, la reforma impugnada sin mayor razonamiento o explicación de sus motivos, no solo pretende eliminar la colegialidad, sino que de facto obstaculiza las atribuciones de las y los consejeros que diariamente ejercen sus atribuciones de preparación de acuerdos, seguimiento y vigilancia a las áreas ejecutivas.

En consecuencia, considerar válida la reforma impugnada implicaría un retroceso en la evolución del diseño institucional del INE, al minar algunos de sus principales activos como lo son la colegialidad, la corresponsabilidad y la pluralidad de las y los consejeros que integran el Consejo General. Valores que constituyen garantía del cumplimiento de los principios rectores de la función electoral como son la independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Eliminar la necesidad de crear consenso para elegir a los perfiles idóneos para dirigir las áreas ejecutivas del Instituto, de facto también elimina el sistema de contrapesos creado por el legislador en 1993 para asegurar la confianza y el buen funcionamiento del Instituto. Con lo que se puede comprometer el desempeño constitucionalmente esperado del INE, el cual depende crucialmente de la debida integración y conducción de sus estructuras.

Además de que la exigencia de sumar ocho votos, tanto para su designación como para su destitución, también otorga a las personas titulares de las áreas

en cuestión, mayor seguridad en el ejercicio de su encargo, ya que su permanencia no dependería de una sola persona, sino de la mayoría del colegiado; y les brindaría un respaldo institucional que de cierta forma las blinda de injerencias externas y las constriñe a conducirse en el marco de la legalidad, toda vez que, como la misma Sala Superior del TEPJF lo reconoció en el SUP-RAP-749/2015 sus actividades pueden estar sujetas a presiones de los distintos actores políticos y sujetos obligados, por lo que la debida integración de estos órganos es la mejor garantía para proteger los principios rectores de la materia electoral como son el de independencia e imparcialidad, así como el de certeza y legalidad.

Privilegiar la toma de decisiones unipersonales en lugar de la colegialidad y la construcción de consensos pone en riesgo el debido funcionamiento del Instituto, debido a que las y los titulares de los órganos ejecutivos pueden no ver la necesidad de responder o rendir cuentas a las consejerías electorales, ni al Consejo General, máximo órgano de dirección, pues ahora su nombramiento o remoción dependería únicamente de la voluntad y arbitrio de la persona que ostente la presidencia del Instituto, comprometiendo con ello principios esenciales para el buen funcionamiento del Instituto, la calidad en la organización de los procesos electorales, así como el ejercicio de las atribuciones que el Instituto realiza de forma permanente en detrimento de los derechos políticos electorales de la ciudadanía.

Segundo. El Decreto genera una antinomia entre el artículo 44, párrafo 1, inciso e) de la LGIPE y el artículo 45, párrafo 1, incisos e) y p) del mismo ordenamiento; en virtud de que el primero confiere al Consejo General la atribución de designar a las y los directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas del Instituto, a propuesta que presente el o la Consejera Presidenta; mientras que el segundo asigna dicha facultad a la Presidencia del Consejo General, sin intervención del Consejo General.

Además, se crea una segunda antinomia entre el artículo 44 de la LGIPE y el artículo 48, párrafo 1, inciso b) de dicha ley, debido a que se otorgan a la JGE facultades que están implícitas en las del Consejo General del INE y que no han sido derogadas.

Las referidas antinomias provocan una duplicidad y una inconsistencia entre, por una parte, las atribuciones del Consejo General, máximo órgano de dirección del INE, y por la otra parte, las otorgadas a la Presidencia del Consejo General y la JGE. Al mismo tiempo, afectan el principio de certeza

que debe regir la función electoral, ya que dan lugar a una confusión en las facultades de los órganos del Instituto; y se impide que la ciudadanía, los partidos políticos y las personas que participan en el proceso electoral conozcan con claridad y seguridad las reglas a que está sujeta la actuación de las autoridades electorales.

La situación descrita afecta el ejercicio de las atribuciones constitucionales del INE; y la realización de elecciones garantizando que sean libres, auténticas y periódicas, en estricto cumplimiento a los principios que rigen la función electoral, y que permitan el efectivo ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía previstos en el artículo 35 constitucional.

Tercero. Se transgrede el mandato previsto en la Base V, apartado A, segundo párrafo del artículo 41 constitucional, puesto que este precepto prevé que el Instituto Nacional Electoral, 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, como se explica a continuación.

Desde la Constitución se establece que el Consejo General es el máximo órgano de dirección del Instituto y, por ello, en la LGIPE se le otorgó la atribución de designar, a propuesta de la Presidencia del Consejo, a las personas que ocuparían las titularidades de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas, pues en gran medida de esas designaciones depende la adecuada conducción de los trabajos institucionales, además de que al mismo tiempo se estableció la relación de mando entre el órgano superior de dirección y los demás órganos ejecutivos y técnicos.

Al reformar el artículo 45, en sus incisos e) y p) de la LGIPE, 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 para que este órgano constitucional autónomo (OCA) interviniera en el proceso de nombramiento, tal y como se observa a continuación:

<p>Ley publicada en la Segunda y Tercera Sección del DOF, el viernes 23 de mayo de 2014.</p>	<p>REFORMA D.O.F. 14 DE OCTUBRE DE 2024</p>
<p>Artículo 45. 1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: ... e) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo, de los Directores Ejecutivos y demás titulares de unidades técnicas del Instituto; ... p) Las demás que le confiera esta Ley.</p>	<p>Artículo 45. 1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: ... e) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo; ... p) Designar a los directores ejecutivos y demás titulares de unidades técnicas del Instituto...</p>

Por tanto, una vez que en el artículo 45, incisos e) y p) de la LGIPE 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 en el llamado Sistema Nacional Electoral y 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.

Ahora bien, 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 LGIPE 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, cuyos 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 citado; sin embargo, con la reforma recientemente 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.

Así se conserva en la LGIPE, 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 garantizaba en el inciso e) del referido artículo, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, al exigir que las designaciones de los directores ejecutivos y unidades técnicas del Instituto se realizaran por el máximo órgano de dirección del Instituto y por mayoría de cuando menos ocho votos, y que ahora con dicho inciso reformado, quedan bajo el arbitrio y determinación unilateral de la persona que ocupe la presidencia del Consejo General, la cual, dicho sea de paso, no integra ninguna de las comisiones que, por ley, son auxiliares del órgano máximo de dirección para el cumplimiento de las atribuciones conferidas constitucionalmente a este órgano constitucional autónomo,

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.

Cuarto. Invasión de competencias del Consejo General. Fracturada la relación de mando por la reforma al inciso e) y la adición del inciso p) del artículo 45 de la LGIPE, además se pretende anular la intervención del órgano superior de dirección, en la coordinación y ejecución de las actividades administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas con la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto, reformando para ello el inciso b) del artículo 48 de la LGIPE.

En efecto, con dicha reforma se invade la esfera competencial del Consejo General del INE comprendida en el artículo 41 de la CPEUM, en virtud de que el Congreso de la Unión, mediante los artículos 45, inciso p) y 48, inciso b) otorga funciones a la Presidencia del Consejo General y a la Junta General Ejecutiva que, implícita y expresamente se encuentran conferidas de manera exclusiva al Consejo General de este Instituto.

En el apartado anterior, se abordó lo relacionado al artículo 45 y en este nos referiremos al artículo 48 inciso b) controvertido, que se ha modificado de la siguiente manera:

Ley publicada en la Segunda y Tercera Sección del DOF, el viernes 23 de mayo de 2014.	REFORMADO, D.O.F. 14 DE OCTUBRE DE 2024
<p>Artículo 48.</p> <p>1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes: ...</p> <p>b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las</p>	<p>Artículo 48.</p> <p>1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes: ...</p> <p>b) Aprobar los acuerdos correspondientes para la coordinación y ejecución de las actividades</p>

<p>Ley publicada en la Segunda y Tercera Sección del DOF, el viernes 23 de mayo de 2014.</p>	<p>REFORMADO, D.O.F. 14 DE OCTUBRE DE 2024</p>
<p>políticas y programas generales del Instituto;</p>	<p>administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas para la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto.</p>

Como ya quedó establecido en párrafos anteriores, el artículo 41, segundo párrafo, Base V de la CPEUM dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral, pero este Instituto cumple sus funciones a través de sus diversos órganos colegiados. En primer lugar, se encuentra el Consejo General, que se erige como máximo órgano de dirección y a quien le corresponde tomar todas las decisiones trascendentales para la adecuada conducción y funcionamiento del propio Instituto y también le corresponde aprobar los acuerdos que regirán la organización de los procesos electorales, sean estos locales, federales o concurrentes.

Con la reforma a los artículos cuya impugnación se plantea en el presente, existe una vulneración de la autonomía del INE, así como de los **principios** de certeza e independencia, por violentar la norma Constitucional que establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE y el Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE establece que la JGE tiene la atribución de aprobar los acuerdos para la coordinación y ejecución de las actividades administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas para la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto, atribuciones mencionadas, que constitucionalmente corresponden al Consejo General y no a un órgano ejecutivo cuya autoridad deriva, precisamente, de las decisiones del máximo órgano de dirección del Instituto.

Con las amplias y relevantes facultades que el Decreto otorga a la Presidencia del Consejo General y a la JGE, los coloca por encima del Consejo General y desconoce a éste como órgano superior de dirección del Instituto. A su vez, encargar las decisiones trascendentes de la autoridad administrativa electoral a un órgano unipersonal, como lo es la Presidencia del Consejo, y a un órgano ejecutivo como es la JGE, encabezada por la propia Presidencia y las personas servidoras públicas que ésta nombre de manera unilateral, tiene como consecuencia que se vulnere la autonomía y el principio de independencia e imparcialidad del INE. Contrariando el orden constitucional, pues implica someter al máximo órgano de dirección del Instituto a las indicaciones e instrucciones de una sola persona funcionaria, en detrimento de la colegialidad, la pluralidad, los intereses de la ciudadanía y de los partidos políticos, e incluso colocar a un órgano ejecutivo por encima del máximo órgano de este Instituto.

Con la aprobación de la reforma a los artículos referidos se actualiza una desarticulación en el funcionamiento del Consejo General de este Instituto, pues por un lado, las áreas técnicas estarán dirigidas por personas que sin haber pasado por una valoración y aprobación del colegiado tendrán que auxiliarlo en el desarrollo de sus funciones, y de lo que finalmente será responsable éste órgano de dirección, y, por el otro lado, se prevé que la Junta General Ejecutiva pueda aprobar acuerdos que correspondería aprobar al órgano máximo de dirección, ya que no se menciona que una vez aprobados los acuerdos por la JGE, deberán someterse a la aprobación del Consejo General.

Finalmente, al establecer de manera extraordinariamente genérica y ambigua que la Junta General Ejecutiva tendrá la atribución de aprobar los acuerdos correspondientes para la coordinación y ejecución de las actividades administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas para la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto, a todas luces se invaden las atribuciones constitucionales del Consejo General, pues nuestra Carta Magna prevé en el artículo 41, particularmente en el segundo párrafo, Base V, Apartados B, C y D la distribución de actividades que le corresponden al Instituto y a los Organismos Públicos Locales Electorales, Instituciones que actúan a

través, y sobre todo, de sus órganos máximos de dirección, como lo es el Consejo General del INE.

Quinto. Se extralimitan las atribuciones de la Junta General Ejecutiva y se contraponen a las de otros órganos del INE.

El Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE es contrario a lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución, debido a que otorga a la Junta General Ejecutiva del INE atribuciones que extralimitan la naturaleza jurídica de ese órgano y se contraponen a las que tiene conferidas de forma explícita e implícita el Consejo General del INE e incluso otros órganos del Instituto, como se explica a continuación:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A de la Constitución, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución.

Asimismo, dicho precepto constitucional señala que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; en el ejercicio de la función estatal de organizar elecciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán sus principios rectores. Además, se reconoce su carácter de máxima autoridad administrativa electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento.

De acuerdo con lo dispuesto en el precepto constitucional precitado, el órgano máximo de dirección del INE es el Consejo General, el cual se integra por una persona consejera presidenta y diez consejeras y consejeros electorales, con voz y voto, así como por consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y una persona Secretaria Ejecutiva, que concurren con voz pero sin voto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35, párrafo 1, de la LGIPE, en relación con el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, de la Constitución, el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,

máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto.

En congruencia con lo anterior, el artículo 44 de la LGIPE otorga al Consejo General la atribución para **1)** aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, **2)** 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, **3)** aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el apartado B, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, esto es, para la organización de los procesos electorales federales y locales, y **4)** dictar todos los acuerdos necesarios a fin de cumplir aquellas atribuciones y las previstas en las leyes electorales, por citar algunas.

En ese sentido, el Consejo General está dotado de facultades y atribuciones explícitas que se prevén en la propia Constitución Federal, así como en las leyes en la materia, las cuales son acordes con su naturaleza de órgano superior de dirección del INE, como las señaladas en el párrafo anterior. Asimismo, como se ha reconocido a través de una extensa línea jurisprudencial,⁶ cuenta con facultades implícitas que le permiten cumplir las atribuciones que expresamente le concede la Constitución y las leyes respectivas, entre ellas, las que tienen incidencia en los procesos electorales federales y locales.

A partir de lo anterior, se tiene que el Consejo General del INE es el máximo órgano central de dirección de esta autoridad administrativa

⁶ Jurisprudencia 16/2010, de rubro “FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27; Jurisprudencia P./J. 87/99, de rubro “INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EXPIDIÓ LA LEY RELATIVA EN USO DE SUS FACULTADES EXPRESAS”, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis I.8o.A.9 A, de rubro “FACULTADES IMPLÍCITAS. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, CUENTA CON ELLAS PARA RESOLVER EL RECURSO DE REVOCACIÓN, PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, por citar algunas.

electoral y, por tanto, tiene la facultad de emitir las directrices, lineamientos, acuerdos y demás disposiciones generales para garantizar el cumplimiento de las atribuciones y facultades del propio Instituto, vigilar la debida integración y funcionamiento de sus órganos, así como para la debida organización y celebración de los procesos electorales, conforme a las atribuciones conferidas constitucionalmente.

La emisión de disposiciones que desarrollen lo dispuesto en la ley en sentido amplio, ha sido reconocida como una facultad que puede ejercer este Instituto para el cumplimiento de sus atribuciones, a través de su Consejo General, mediante la emisión de reglamentos, lineamientos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, con base en lo que dispone el artículo 44 de la LGIPE. Incluso se ha considerado dicha atribución indelegable⁷.

Ahora bien, el artículo 34 de la LGIPE establece que son órganos centrales del INE, el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva.

En ese sentido, la Junta General Ejecutiva es un órgano central del INE, al igual que el Consejo General; sin embargo, su naturaleza jurídica es de un órgano ejecutivo,⁸ a diferencia del Consejo General que es un órgano de dirección, por lo que las actividades y acciones de aquél se encuentran supeditadas a los lineamientos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que al efecto emita el Consejo General del INE, en congruencia con lo que dispone el artículo 41,

⁷ Sobre la facultad reglamentaria del INE, existe un extenso número de sentencias en las que se ha reconocido dicha facultad, a partir de lo que dispone el artículo 44 de la LGIPE, así como sus límites, entre ellas, las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-10257/2020 y acumulado; SUP-RAP-34/2021; SUP-RAP-390/2021; SUP-RAP-415/2021, por citar algunas.

⁸ Lo cual se deriva no solo de la denominación propia de este órgano, sino de su integración, pues a excepción de la o el Consejero Presidente, se integra meramente con órganos ejecutivos, a saber: la o el Secretario Ejecutivo y con las y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, así como las y los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, conforme al artículo 47 de la LGIPE. Aunado a lo anterior, el Reglamento Interior del INE reitera esa naturaleza, al establecer en los artículos 4, numeral 1, fracción II, apartado A, y 39, numeral 1, que la Junta General Ejecutiva es un órgano ejecutivo central del INE.

párrafo tercero, base V, apartado A, de la Constitución, que coloca al Consejo General en la cúspide de la estructura organizacional del INE.

Por otra parte, el Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE, en el artículo 48, párrafo 1, inciso b), señala lo siguiente:

Artículo 48.

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

a)...

b) Aprobar los acuerdos correspondientes para la coordinación y ejecución de las actividades administrativas, técnicas, operativas del Instituto y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, relacionadas para la organización de las elecciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para el funcionamiento ordinario del Instituto.

Como puede advertirse, contrario a la naturaleza jurídica de la Junta General Ejecutiva y de la otorgada constitucionalmente al propio Consejo General del INE, el decreto de reforma a la LGIPE confiere indebidamente a aquél órgano atribuciones como si se tratara de un órgano de dirección del Instituto, cuando no lo es, como quedó apuntado, aunado a que le otorga facultades que se encierran reservadas al Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección de esta autoridad electoral, sin sujetarlas a ningún tipo de control o revisión de ese órgano de dirección.

Lo anterior se robustece con el hecho de que el resto de las atribuciones enlistadas en el artículo 48, sí son congruentes con el sistema de distribución de facultades y atribuciones entre los diversos órganos del Instituto, y la naturaleza jurídica de cada uno de ellos, en particular de la Junta General Ejecutiva, como, a manera de ejemplo, se desprende del resto de los incisos del artículo 48 de la LGIPE, y que a manera de ejemplo se citan:

Artículo 48.

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

- a) **Proponer al Consejo General** las políticas y los programas generales del Instituto;
- b) ...
- c) **Supervisar** el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores
- d) **Supervisar** el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;
- e) **Evaluar** el desempeño del Servicio Profesional Electoral Nacional;
- f) **Supervisar** el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto
- g) **Proponer al Consejo General** el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;
- h) **Desarrollar las acciones necesarias** para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales **se integren, sesionen y funcionen** en los términos previstos por esta Ley;
- i) **Presentar a consideración del Consejo General** el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en la Ley General de Partidos Políticos, a más tardar el último día del mes siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral;
- j) **Presentar a consideración del Consejo General** el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en los supuestos previstos por la Ley General de Partidos Políticos;
- k) a n)...
ñ) **Aprobar** el calendario y el plan integral del proceso electoral federal y de los procesos federales electorales extraordinarios que se convoquen, **para ser puestos a consideración del Consejo General**,
...

En suma, el Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE pretende que actividades sustantivas del INE, particularmente las relacionadas con su funcionamiento y la organización de los procesos electorales a cargo de este Instituto, sean ejecutadas con base en disposiciones

generales que serán definidas por un órgano del propio Instituto jerárquicamente inferior al Consejo General, que constitucional y legalmente tiene esa facultad, lo que además impide que sean adoptadas a partir de procesos deliberativos en los que participen todas las y los Consejeros Electorales, las representaciones de los partidos políticos y las y los Consejeros del Poder Legislativo, considerando la composición y naturaleza jurídica de la Junta. Lo anterior, en contravención del artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, que otorga al Consejo General, la calidad de órgano máximo de dirección del INE.

Además, debe tenerse presente que la designación de la totalidad de las personas integrantes de la Junta General Ejecutiva por parte de la Presidencia del INE atenta contra la colegialidad, certeza e imparcialidad de dicho órgano, pues se concentra en una sola persona la toma de decisiones, pues su nombramiento es unilateral, sobre todo si se tiene en cuenta que los partidos políticos y los representantes del poder legislativo no integran dicho órgano colegiado, por lo que no existiría ningún mecanismo de vigilancia y control de sus actividades sobre sus actuaciones, a diferencia de lo que ocurre en las comisiones del Consejo General y en el propio órgano máximo de dirección, razón por la cual se violenta el derecho constitucional de los partidos políticos en los órganos colegiados, como mecanismo para garantizar la transparencia y rendición de cuentas .

Por otra parte, debe señalarse que las atribuciones que el Decreto otorga a la Junta General Ejecutiva, resultan ambiguas, imprecisas e incluso se contraponen con otras de la propia LGIPE, lo que genera incertidumbre jurídica en contravención a los principios de seguridad jurídica y legalidad tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución, que extrañan el deber de que las facultades atribuidas a las autoridades estén expresamente determinadas, a fin de, por un lado, conozcan el margen de actuación que tienen, y por otro, no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, ya que de esa manera pueden saber lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida.

Así, en el caso del Consejo General, como ya quedó apuntado previamente, el artículo 44, numeral 1, incisos a), b), gg) y jj) de la LGIPE, le otorga amplias facultades para el cumplimiento de las atribuciones que tiene conferidas el INE, incluyendo la facultad para desarrollar, vía

reglamentaria, entre otras, la organización y el funcionamiento del Instituto, las actividades para la organización de los procesos electorales a su cargo y, en general, las atribuciones que por mandato constitucional debe ejercer tanto para los procesos federales como locales.

Incluso pareciera que duplican algunas funciones en materia de administración y coordinación de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto entre dos órganos diversos, por ejemplo, con la Secretaría Ejecutiva, que de acuerdo con los artículos 49 y 51, numeral 1, inciso f) de la LGIPE conduce la administración, supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y orienta y coordina las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, mientras que en el artículo 48 del Decreto por el que se reforma y adiciona la LGIPE, se otorga a la Junta General Ejecutiva facultades en materia coordinación y ejecución de las actividades administrativas, y de coordinación de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

Esa falta de claridad impide que tanto autoridades electorales, como actores políticos y ciudadanía en general, conozca con certeza qué facultades tienen conferidas cada órgano del Instituto y, con ello, cuáles son los límites de su actuar, a fin de evitar actos arbitrarios y reducir la discrecionalidad al momento de aplicar la norma.

Como lo ha sostenido la SCJN,⁹ la seguridad jurídica tutela que el gobernado jamás se ubique en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión, lo que en este caso se resume en que exista certeza en el derecho, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias.¹⁰

No obstante, el Decreto de reforma a la LGIPE adolece de esa claridad, lo que contraviene lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, que también resultan en una exigencia para el legislador, en la medida que está compelido a emitir normas lo suficientemente claras y precisas, de modo que sean predecibles las consecuencias jurídicas de los hechos

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012, de rubro “SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE”,

¹⁰ Sentencia dictada en la Controversia Constitucional 139/2019.

y actos jurídicos, en este caso, cuál es el margen de actuación de uno u otro órgano del Instituto, y que ello sea congruente con el sistema jurídico que lo regula.

Sexto. Daño al principio constitucional de profesionalización del INE.

La concentración de facultades en la presidencia del INE contraviene directamente el principio constitucional de profesionalización, el cual implica que las decisiones administrativas se tomen con base en criterios técnicos, objetivos y plurales, bajo principios constitucionales que, han sido garantizados, hasta ahora, mediante un proceso colegiado de toma de decisiones, en el que las once consejerías del INE participan en la designación de los altos funcionarios.

Al conferir a la presidencia del Instituto la atribución de nombrar a las personas titulares de las direcciones ejecutivas y titulares de unidades técnicas, la reforma al artículo 45 rompe con el principio de objetividad y pluralidad. La decisión de nombramiento, que antes era el resultado de una evaluación colegiada, ahora depende de un solo individuo, lo que debilita las garantías de imparcialidad y abre la puerta a decisiones discrecionales, arbitrarias y parciales.

El principio de profesionalismo o profesionalización, entendido como la capacidad técnica y la imparcialidad en el ejercicio de funciones públicas, se ve afectado, pues bajo el nuevo esquema, las plazas de alta dirección en el Instituto serán ocupadas sin un proceso plural que evalúe sus méritos y competencias. Este cambio representa una regresión en términos de transparencia y legitimidad, y podría afectar la confianza pública en la independencia del INE como órgano garante de los procesos democráticos.

Para lograr la profesionalización del INE, la Carta Magna estableció, en el artículo 41, base V, Apartado A, quinto párrafo, un procedimiento para la designación de las consejerías electorales que tiene por finalidad garantizar la certeza, imparcialidad, autonomía y profesionalismo en la organización de las elecciones, el cual se conforma por las siguientes etapas:

- A) Emisión de la convocatoria e integración del comité técnico de evaluación. La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus

fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución.

- B)** Recepción de solicitudes: Se reciben las solicitudes de las y los candidatos que cumplen con los requisitos establecidos.
- C)** Evaluación de perfiles. el comité técnico de evaluación revisa el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo considerando la experiencia, trayectoria y aptitudes; selecciona a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remite la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados.
- D)** Designación. Las propuestas se presentan al Pleno de la Cámara de Diputaciones para su designación mediante el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes.

Dicho procedimiento, además de garantizar la certeza, imparcialidad, autonomía y profesionalismo en la organización de las elecciones, como una función estatal constitucionalmente relevante, busca otorgar de legitimidad democrática al máximo órgano de dirección del INE y garantizar los mejores perfiles en su integración, para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen a las elecciones.

Por ende, resulta indispensable que esa legitimidad democrática trascienda, en la medida de lo posible, a todas las actividades desarrolladas para la realización de esta función que, desde luego, deben trascender a todo el actuar de todo el Instituto, especialmente a la designación de las personas titulares de las direcciones ejecutivas y titulares de unidad.

Ahora bien, la organización de las elecciones, como función estatal, comprende la adopción de un conjunto de decisiones que, si bien concluyen con la aprobación en el Consejo General, se gestan en las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del instituto, razón por la cual resulta relevante que la pluralidad que distingue al Consejo General se haga presente en las mismas. Esto se logra, por un lado, con la creación de comisiones para cada área y con presidencias rotativas que las encabecen; pero además se

requiere que las personas que funjan como titulares de las secretarías técnicas sean designadas por el Consejo General.

Por otro lado, si por profesionalismo electoral entendemos la capacidad técnica y la imparcialidad en la ejecución de funciones relacionadas con la organización de elecciones, el Instituto ha sido un ejemplo de cómo la profesionalización puede contribuir a la transparencia y legitimidad de los procesos electorales en México.

De ahí que se hubiera diseñado como eje central del profesionalismo en el Instituto el de la colegialidad en la toma de decisiones y, en especial, de las decisiones que determinan espacios de dirección. Este principio ha permitido que el Consejo General, compuesto por consejerías con distintas perspectivas y especialidades, tome decisiones conjuntas sobre cuestiones clave, como la designación de las direcciones ejecutivas y titulares de unidades técnicas. La colegialidad garantiza que las decisiones no se tomen de manera unilateral, lo que refuerza la independencia y la imparcialidad en el Instituto.

La reforma al artículo 45 de la LGIPE debilita este proceso colegiado, al conferir a la presidencia del INE la facultad de designar directamente a las personas titulares de las direcciones ejecutivas, así como a las titulares de las unidades técnicas. Este cambio supone una concentración de poder que pone en riesgo la imparcialidad y la objetividad del proceso de designación, vulnerando el diseño constitucional del Instituto, como se ha explicado.

La integración colegiada del Instituto ha sido diseñada para garantizar que las decisiones no dependan de una sola persona, sino de un órgano plural y representativo, como lo es el Consejo General, donde se asegura la deliberación técnica y la imparcialidad. Admitir la concentración de poder en la presidencia sería aceptar que la evaluación de méritos y la designación de altos funcionarios se realice de manera unilateral, eliminando el consenso y la objetividad que han caracterizado históricamente al Instituto.

Séptimo. Afectación directa al Servicio Profesional Electoral Nacional y la expectativa de derechos de sus integrantes

El Servicio Profesional de Carrera, en general, tiene su base en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahí se establece que el ingreso, promoción y

permanencia en los cargos de la administración pública deben estar regidos por principios de meritocracia y competencia técnica. Este enfoque constitucional busca asegurar que las y los servidores públicos sean seleccionados y promovidos en función de sus méritos y competencias profesionales, garantizando así la eficiencia y la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

El Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), previsto también por la Constitución y regulado por el Instituto, es una forma especializada de este servicio de carrera, orientada específicamente a la administración electoral. Sus objetivos principales son: asegurar que el personal encargado de organizar y supervisar los procesos electorales tenga la competencia técnica y el conocimiento especializado necesarios; proveer estabilidad laboral a las y los servidores públicos electorales, para protegerlos de influencias políticas y asegurar la continuidad en la función electoral; crear un cuerpo profesional que, mediante la evaluación de méritos, pueda ascender en su carrera, logrando así que los mejores elementos ocupen los cargos de mayor responsabilidad, como direcciones ejecutivas o titularidad de unidades técnicas.

La meritocracia y la estabilidad son principios esenciales para garantizar que los procesos electorales se realicen con independencia, profesionalismo y sin interferencias externas. Estos valores deben ser preservados en cualquier reforma legislativa que afecte al sistema electoral.

El SPEN se ha consolidado como un elemento fundamental en la estructura organizativa del INE. Su función es garantizar que los procesos electorales se lleven a cabo bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, establecidos en el artículo 41 constitucional.

Los principios de mérito y profesionalización han sido clave en la creación de un cuerpo especializado dentro del Instituto, cuyo objetivo es preservar la integridad y la legitimidad del sistema electoral. A lo largo de su historia, el SPEN ha funcionado bajo un esquema de evaluación permanente, con altos estándares de exigencia, en el que las y los servidores públicos tienen la oportunidad de ascender en su carrera, en función de sus méritos, evaluaciones de desempeño y competencias técnicas, es decir, una trayectoria profesional.

Uno de los objetivos principales de cualquier servicio profesional de carrera, incluido el SPEN, es ofrecer a sus integrantes la oportunidad de desarrollar una trayectoria profesional ascendente. Este objetivo responde al principio de meritocracia, que asegura que aquellas personas servidoras públicas que demuestran mayor capacidad y competencia técnica puedan acceder a puestos de mayor responsabilidad, como los cargos de dirección ejecutiva y titulares de unidades técnicas.

En el contexto del SPEN, la meritocracia ha sido la piedra angular para asegurar que las y los servidores públicos más capacitados, experimentados y comprometidos puedan ascender a posiciones de mayor responsabilidad. Esta meritocracia, sin embargo, no opera de manera aislada, pues está intrínsecamente vinculada a la colegialidad en la toma de decisiones dentro del Instituto. El Consejo General, como órgano colegiado, ha sido históricamente el encargado de evaluar los méritos de las y los servidores públicos que aspiran a ocupar cargos directivos, garantizando que dichas evaluaciones sean el resultado de un análisis plural, transparente y técnico, además de nutrirse de un debate robusto sobre los perfiles. Este enfoque plural ha sido clave asegurar que las decisiones sobre nombramientos se basen exclusivamente en criterios de competencia y desempeño, no en criterios subjetivos o discrecionales.

La colegialidad ha sido particularmente importante en la designación de los cargos de alta dirección, como las y los directores ejecutivos, así como las y los titulares de unidades técnicas, donde la evaluación de méritos requiere una visión integral y objetiva de las capacidades de las y los candidatos. A través de este proceso colegiado, el Consejo General ha podido tomar decisiones basadas en el consenso de distintos consejeros, lo que garantiza una perspectiva multifacética y una deliberación profunda. La pluralidad en la toma de decisiones ha sido, por tanto, un mecanismo esencial para asegurar que quienes alcanzan estas posiciones lo hagan por su mérito profesional, experiencia y capacidad técnica, protegiendo al INE de posibles influencias externas o internas que pudieran comprometer la imparcialidad y legitimidad del instituto.

Esta participación plural en la toma de decisiones ha sido un mecanismo eficaz para asegurar que los nombramientos de las y los altos funcionarios del Instituto se realicen a través de un análisis integral de los méritos y capacidades de las y los candidatos, lo que protege a la institución de posibles interferencias o influencias indebidas, al tiempo que la fortalece en

términos de identidad y frente a sus fines constitucionales. Este sistema ha sido fundamental para que los integrantes del SPEN tengan la seguridad de ser evaluados y promovidos con base en sus méritos, y no en criterios subjetivos o discrecionales.

Ahora, la reforma también afecta de manera directa las expectativas legítimas de quienes integran el SPEN. Esta expectativa legítima, si bien no es un derecho adquirido, implica que quienes integran el SPEN esperan que las normas y procedimientos que regulan su carrera profesional no sean modificados de manera arbitraria o súbita. Esa es una de las razones más fuertes por las cuales una persona decide construir su trayectoria profesional en una institución. La reforma al artículo 45 de la LGIPE cambia las reglas de acceso a los cargos de dirección ejecutiva, eliminando el proceso colegiado y reduciendo la evaluación plural a una decisión directa y unilateral de la presidencia.

En términos más amplios, el concepto se relaciona con la idea de que los derechos y expectativas legítimas de la ciudadanía, incluidas las expectativas de promoción o ascenso en la trayectoria profesional pública deben ser protegidos frente a decisiones arbitrarias o repentinas que cambien de manera injustificada las condiciones bajo las cuales se desarrollan dichas expectativas.

En términos concretos, la reforma en mención va en contra de los pilares constitucionales que sustentan el diseño del Instituto y los valores o principios que sustentan su funcionamiento y su patrimonio más relevante: sus funcionarias y funcionarios. Es obligación del Estado proteger las posiciones jurídicas de los individuos, incluso en situaciones donde no se ha consumado un derecho en su totalidad, pero donde la persona tiene una razonable previsión de que dicho derecho será respetado o materializado. En el contexto del SPEN, esta expectativa legítima se relaciona directamente con el derecho de las y los servidores públicos a ser promovidos y evaluados de acuerdo con criterios de mérito, imparcialidad y objetividad, en una deliberación plural y colegiada, sin que cambios normativos imprevistos o discrecionales alteren estas condiciones.

Octavo. Vulneración a garantías constitucionales que rigen el actuar de los órganos colegiados en el Estado Mexicano.

La colegialidad no es un mero principio accesorio, sino una condición estructural del Instituto, establecida para asegurar que las decisiones clave, como la designación de directores ejecutivos y titulares de unidades técnicas, sean el resultado de un proceso plural y deliberativo. El Consejo General, como órgano superior de dirección, debe encargarse de adoptar decisiones sobre estos nombramientos, lo que garantiza que dichas decisiones sean el fruto de una evaluación colectiva y basada en la imparcialidad.

Aceptar la reforma al artículo 45 de la LGIPE implicaría validar que el diseño constitucional del INE se fundamenta en una estructura jerárquica y vertical, donde el poder decisorio se concentra en el arbitrio de una sola persona. Esta interpretación no solo sería errónea, sino que contravendría 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.

Aceptar la reforma legal y su interpretación implicaría asumir que el Instituto, en lugar de ser un órgano independiente con un diseño plural, se convertiría en una entidad vertical, donde una sola persona tendría el poder de determinar los nombramientos clave sin la participación del Consejo General. La reforma, en los apartados que se señalan, viola el diseño constitucional del Instituto.

En este sentido, el hecho de que el artículo en comento otorgue tal facultad a la presidencia del Consejo General, rompe con el principio constitucional de colegialidad, el cual implica que las decisiones deben tomarse de manera conjunta por mayoría de votos, en conjunción de todos los miembros del órgano colegiado, garantizando la participación equitativa de cada integrante. Por tanto, si la presidencia acapara funciones, se rompe la dinámica de decisión conjunta, afectando la esencia misma de la colegialidad.

Al respecto, el principio de colegialidad en los órganos colectivos establece que las decisiones en órganos colegiados deben ser resultado de un proceso

deliberativo colectivo, razón por la cual su desvío podría implicar una violación a los principios democráticos.

Por tanto, los órganos colegiados deben actuar con base en un proceso de deliberación y participación equitativa, y cualquier desbalance en el ejercicio de las funciones o concentración de poder podría ser considerado una violación a los principios de transparencia, legalidad y democracia.

Asimismo, el artículo 45 de la LGIPE, reformado mediante el multicitado Decreto, 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 este Instituto sin injerencias o intromisiones externas.

Finalmente, se traduce en una afectación a la **transparencia y la rendición de cuentas** que son esenciales en el funcionamiento de un órgano colegiado; pues cuando la presidencia del Consejo General acumula funciones, se restringe la claridad en la toma de decisiones y se dificulta la supervisión por parte de las y los demás miembros del máximo órgano de dirección (incluidos los propios representantes de los partidos políticos y Consejerías del Poder Legislativo), lo que constituye una violación al derecho de las y los integrantes del Consejo General a tener acceso igualitario a la información y a participar activamente en la vigilancia y toma de decisiones del Instituto.

También debe tenerse presente que la Presidencia del INE, a diferencia de otros órganos colegiados, jurisdiccionales o políticos, tienen presidencias rotativas y temporales, designadas por sus pares, en tanto que, en el caso, es hecha desde la Cámara de Diputados para todo el período, razón por la cual las designaciones hechas desde la presidencia carecen de la colegialidad necesaria para ser legítimas, a la cual ya se hizo referencia líneas arriba.

Noveno. Falta de justificación de la reforma a los artículos 45 y 48 del Decreto de reforma a la LGIPE y exceso a lo ordenado en el artículo Octavo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de Poder Judicial

El 15 de septiembre de 2024 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial. En este se dispuso en el artículo Octavo transitorio lo siguiente:

Octavo.- El Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto. [Énfasis añadido]

El 8 de octubre de 2024, la Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos presentó ante el Senado de la República una INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES en materia de elección de las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación.

Dicha iniciativa contenía diversas propuestas de modificaciones y adiciones a diferentes artículos de la LGIPE, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, teniendo como base lo dispuesto el decreto de reforma constitucional referido, e intrínsecamente lo dispuesto el octavo transitorio que mandató al Congreso realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Cabe señalar que dicha iniciativa no proponía modificaciones a los artículos 45 y 48 de la propia ley¹¹, al no guardar relación alguna con la reforma constitucional referida.

¹¹ De acuerdo con la información contenida en el SIL y la iniciativa allí contenida, consultable en: <https://sil.gobernacion.gob.mx/>

El 10 de octubre siguiente, se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado, a la Iniciativa presentada con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de Elección de Personas Juzgadoras del Poder Judicial de la Federación, en el cual se incluyeron los referidos artículos (45 y 48) que, como se precisó, no se encontraban en la iniciativa originalmente presentada por el Poder Ejecutivo de la Unión.

Ahora bien, si bien cada una de las cámaras del Congreso de la Unión tienen facultades para presentar proyectos de iniciativa de ley o decreto, realizar observaciones a los mismos y modificar o adicionar algún proyecto, así como legislar en materia de organismos y procesos electorales, conforme a lo que disponen los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-U de la Constitución, como autoridad no está exenta de cumplir con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, que exige que todo acto de autoridad esté debidamente fundando y motivado.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la fundamentación y motivación de un acto legislativo se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confieren (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica¹².

Asimismo, ha señalado que dada la posición constitucional del legislador, en virtud de su legitimidad democrática, no se exige que toda diferenciación normativa deba ser justificada en la exposición de motivos, o bien, en todo el proceso legislativo, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, y que dicha justificación objetiva y razonable, deberá ser valorada por el órgano de control, ya sea con base en lo expuesto

¹² Tesis 68, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Pleno, tomo 157-162, Primera Parte, p. 150.

en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la ley, a efecto de contar con elementos suficientes que le permitan determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados¹³.

Ahora bien, en el caso concreto, la reforma a los artículos 45 y 48 del Decreto de reforma a la LGIPE, si bien pudiera estar fundamentada en la atribución que tiene el Congreso de la Unión en materia de organismos electorales, la misma no obedece a resoluciones sociales que reclaman jurídicamente ser reguladas, ni mucho menos tienen como base una finalidad que sea constitucionalmente aceptable, por el contrario, rompe con el esquema constitucional de conformación y funcionamiento del INE, que, por un lado, coloca al Consejo General como el máximo órgano de dirección de este Instituto, y por otro, prevé como una nota distintiva del INE la colegialidad, contraviniendo con ello el deber de toda autoridad de motivar todo sus actos y además atentando con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A de la Constitución.

Asimismo, los artículos señalados afectan principios electorales que deben ser tutelados, como son la independencia y la imparcialidad, pues justamente el trabajo colegiado permite la deliberación pública de asuntos de alta relevancia y trascendencia en la materia, permitiendo incluso la participación de los partidos políticos y del Poder Legislativo, lo que constituyen un mecanismo para asegurar el cumplimiento de esos principios, evitando que la toma de decisiones de esa naturaleza se concentre en una sola persona.

En suma, el Decreto por el que se reforman los artículos citados no solo no justifica expresa o tácitamente la modificación a los mismos, en violación al artículo 16 constitucional, sino que contraviene lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución, dañando la autonomía constitucional del INE, pues no respeta su diseño y fines constitucionales, además de atentar contra la colegialidad que, a su vez, se instituye como un mecanismo para garantizar la independencia e imparcialidad del INE.

¹³ Tesis 2a. XXVII/2009, de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Segunda Sala, Tomo XXIX, Marzo de 2009, página 470.

En virtud de los Antecedentes y Consideraciones señalados y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, Base V, Apartados A, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 34, párrafo 1, inciso a); 35, 44, párrafo 1, incisos e), bb) y jj); 46, numeral 1, inciso p) y 51, párrafo 1, incisos a) y p) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para que:

- 1) El 08 de noviembre de 2024 presente el proyecto de demanda de controversia constitucional a las Consejerías integrantes del Consejo General, para su análisis y validación. Las Consejerías podrán realizar comentarios hasta el 13 de noviembre y la Secretaría Ejecutiva, con auxilio de la Dirección Jurídica, deberá realizar las acciones necesarias para atender los comentarios y observaciones realizadas por las Consejerías Electorales que tengan como objetivo mejorar y fortalecer la argumentación contenida en el proyecto de demanda de controversia constitucional.
- 2) Tomando en cuenta el numeral anterior, con el apoyo que requiera de la Dirección Jurídica, deberá interponer, a más tardar el 19 de noviembre, la controversia constitucional en contra de los artículos 45, párrafo 1, inciso p) y 48, párrafo 1, inciso b) del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación”, publicado el 14 de octubre de 2024, en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación.
- 3) Al promover la controversia constitucional en contra de los artículos mencionados en el punto anterior, se solicite de manera urgente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la suspensión de la aplicación de dichos preceptos normativos.
- 4) La argumentación de la referida demanda de controversia constitucional desarrolle como elementos mínimos todas las consideraciones previstas en el presente acuerdo.

SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor en el momento de su aprobación.

TERCERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del INE para que realice las gestiones para la publicación del presente acuerdo en el DOF, en la Gaceta Electoral y en la página pública oficial del INE.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 30 de octubre de 2024, por seis votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y, cinco votos en contra de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**MTRA. CLAUDIA EDITH SUÁREZ
OJEDA**