



**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA**

EXPEDIENTE: TECDMX-JLDC-
075/2022

PARTE ACTORA: CONSEJO
NACIONAL DE LITIGIO ESTRATÉGICO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE
MÉXICO

MAGISTRADA PONENTE: MARTHA
ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA

SECRETARIADO: GABRIELA
MARTÍNEZ MIRANDA, YESENIA
BRAVO SALVADOR, LUIS OLVERA
CRUZ, JUAN CARLOS CHÁVEZ
GÓMEZ, FANNY LIZETH ENRIQUEZ
PINEDA Y JUAN MARTÍN VÁZQUEZ
GUALITO²

**Ciudad de México, veintidós de noviembre de dos mil
veintidós³.**

El Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México⁴, resuelve
el medio de impugnación promovido por el **Consejo Nacional de**

¹ Asociación Civil que acude ante esta instancia a través de su apoderada legal Mariana Calderón Aramburu.

² Con la colaboración de la Mtra. Yareli Alvarez Meza.

³En adelante todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

⁴ En adelante *Tribunal Electoral* u *órgano jurisdiccional*.

Litigio Estratégico A.C.⁵, en el sentido de **revocar parcialmente**:

- El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México⁶, publicado el dos de junio, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México⁷ y; en consecuencia,
- El Acuerdo **IECM/ACU-CG-042/2022**⁸, emitido por el Consejo General⁹ del Instituto Electoral de la Ciudad de México¹⁰, por el que se aprueban las Acciones Generales para llevar a cabo el Proceso de Transición, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan, modifican y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México¹¹.

De la narración efectuada por la *parte actora* en su escrito de demanda, del informe circunstanciado rendido por la *autoridad responsable*, de los hechos notorios invocados conforme al artículo 52 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México¹², así como, de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

I. Actos impugnados.

⁵ En adelante *parte actora, promovente o impugnante*.

⁶ En adelante *Decreto, Decreto de Reforma o Decreto impugnado*.

⁷ En adelante *Gaceta oficial*.

⁸ En adelante *acto impugnado, acuerdo impugnado, Acuerdo 42 o Acuerdo 42 del Consejo General*.

⁹ En adelante *Consejo General o autoridad responsable*.

¹⁰ En adelante *Instituto Electoral o IECM*.

¹¹ En adelante *Código Electoral*.

¹² En adelante *Ley Procesal*.



1. Aprobación de reforma y publicación. El veintiséis de mayo, el Congreso de la Ciudad de México¹³ aprobó el *Decreto de Reforma*.

2. Acuerdo de implementación. El catorce de junio, se aprobó el *Acuerdo 42 del Consejo General*, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del *Decreto de Reforma*.

II. Solicitud de Facultad de Atracción - SUP-SFA-21/2022-

1. Demanda y solicitud. El veintiocho de junio, la *parte actora* promovió Juicio de la Ciudadanía Federal ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁴, a fin de controvertir los *actos impugnados*, y solicitó que la misma ejerciera la facultad de atracción y conociera vía *per saltum* el asunto, por su importancia y trascendencia

2. Integración y turno. Una vez recibido dicho medio de impugnación, la *Sala Superior* ordenó integrar el expediente **SUP-SFA-21/2022**, y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

3. Reencauzamiento. Mediante Acuerdo Plenario de treinta de junio, la *Sala Superior* acordó que resultaba improcedente el ejercicio de la facultad de atracción de dicha Sala, así como, la acción *per saltum* solicitada por la *promovente*, de ahí que ordenó **reencauzar** el medio de impugnación, para que este *órgano jurisdiccional* en plenitud de jurisdicción determinara lo que en Derecho corresponda.

¹³ En adelante *Congreso* o *Congreso local*.

¹⁴ En adelante *Sala Superior*.

III. Juicio de la Ciudadanía Local -TECDMX-JLDC-075/2022-.

1. Recepción y turno. En la Oficialía de Partes Electrónica de este *Tribunal Electoral* se recibió el oficio mediante el cual, la *Sala Superior* remitió la demanda que nos ocupa, en ese sentido, el Magistrado Presidente Interino, ordenó integrar el expediente **TECDMX-JLDC-075/2022** y turnarlo a la Ponencia de la **Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena**, para su debida instrucción y, en su momento, la presentación del proyecto de resolución correspondiente.

Lo anterior se cumplimentó mediante oficio **TECDMX/SG/2325/2022.**

2. Radicación. El catorce de julio, la Magistrada Instructora radicó el medio de impugnación de referencia, asimismo, al advertir que la demanda se presentó directamente ante la *Sala Superior*, ordenó a la *autoridad responsable* la publicitación, trámite y rendición del informe circunstanciado correspondiente, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la *Ley Procesal*; finalmente, se reservó la admisión para el momento procesal oportuno.

3. Recepción de Informe Circunstanciado. El veintiséis de julio, el Encargado de Despacho de la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral*, remitió el informe circunstanciado mediante oficio **SECG-IECM/1633/2022**, así como, los anexos correspondientes.

4. Acuerdo Plenario de Suspensión. Mediante Acuerdo Plenario de veinte de septiembre, este *Tribunal Electoral* determinó suspender la emisión de la sentencia, para ser resuelto una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵ emita la

¹⁵ En adelante *SCJN* o *Suprema Corte*.



determinación que en Derecho corresponda en las acciones de inconstitucionalidad **90/2022**, **91/2022**, **92/2022**, **93/2022** y **94/2022**; lo anterior, a fin de salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en la materia electoral, evitando, la emisión de resoluciones que pudieran ser contrarias o contradictorias.

IV. Interposición de Juicio de la Ciudadanía Federal - SUP-JDC-1056/2022-.

1. Recepción. El treinta y uno de agosto, la *parte actora* promovió vía *per saltum*, juicio de la ciudadanía directamente ante *Sala Superior*, a través de la plataforma de juicio en línea, a fin de controvertir del *Tribunal Electoral* la omisión del resolver el juicio en que se actúa.

2. Turno. Mediante acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente de *Sala Superior* ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-1056/2022**, y lo turnó a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y formuló requerimiento a este *órgano jurisdiccional*.

3. Contestación de requerimiento. El siete de septiembre, este *Tribunal Electoral* remitió las constancias y el informe circunstanciado correspondiente a la *Sala Superior*.

4. Promoción del *Tribunal Electoral*. Mediante cédula de veinte de septiembre, se notificó por oficio a la *Sala Superior* el **acuerdo**

plenario de suspensión emitido por este *Tribunal Electoral* en el medio de impugnación en que se actúa.

5. Sentencia Federal. La *Sala Superior* resolvió el veintiocho de septiembre, el juicio **SUP-JDC-1056/2022**, en el sentido de revocar el acuerdo plenario de suspensión de veinte de septiembre, al considerar existente la omisión atribuida a este *órgano jurisdiccional* de resolver el juicio en el que se actúa.

Por lo que, **se ordenó** al *Tribunal Electoral* que en plenitud de atribuciones y a la brevedad emita la determinación correspondiente.

6. Elaboración del proyecto. En su oportunidad, la Magistrada Instructora ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente, a efecto de ponerlo a consideración del Pleno de este *Tribunal Electoral*.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia y actuación colegiada. El Pleno de este *Tribunal Electoral* es el **competente** para conocer y resolver el juicio de la ciudadanía al rubro indicado, toda vez que, en su carácter de máximo órgano jurisdiccional electoral en la Ciudad de México, garante de la legalidad de todos los actos y resoluciones en la materia, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, las impugnaciones promovidas por la ciudadanía cuando consideren que un acto, resolución u omisión de las autoridades electorales es violatorio de sus derechos político-electorales.

Lo que en la especie se actualiza, ya que la *parte actora* controvierte el acto de aplicación del *Decreto de Reforma*

materializado mediante el *Acuerdo 42 del Consejo General*, que desde su perspectiva, implica una vulneración a los derechos político-electorales, entre estos, el derecho al voto pasivo y activo, asociación, reunión y protección frente a la violencia política en razón de género.

Ello, pues la aprobación y aplicación del *acuerdo impugnado* con base en un *Decreto* contrario al marco legal y constitucional, vulneran la capacidad del *Instituto Electoral* de garantizar que existan condiciones que permitan a la ciudadanía el ejercicio de todos sus derechos político-electorales.

Además de que ha sido criterio de la *Sala Superior* que cuando en un asunto se aduzca la posible **vulneración de los principios de autonomía e independencia de las autoridades electorales locales**, será la instancia jurisdiccional local quien conozca de él cuando se refiera a la autoridad administrativa electoral¹⁶.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 1, 17, 122 Apartado A, fracciones VII y IX, en relación con el 116 párrafo segundo fracción IV inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷; 38 numeral 5, y 46 apartado A inciso g) de la Constitución Política de la Ciudad de México¹⁸; 165 y 179 fracción IV del *Código Electoral*; 28 fracción II, 37 fracción II, 85, 122 fracción V de la *Ley Procesal*.

SEGUNDA. Precisión de los actos impugnados. Para lograr una correcta administración de la justicia, este *Tribunal Electoral*

¹⁶ Contenido en los expedientes SUP-JE-2/2019; SUP-JE-97/2020; SUP-JE-1/2021, acumulados, y SUP-JE-064/2021.

¹⁷ En adelante *Constitución Federal*.

¹⁸ En adelante *Constitución Local*.

debe identificar y determinar la verdadera intención de la *parte actora*.

Lo anterior, tiene sustento en el criterio de la *Sala Superior* contenido en la jurisprudencia **4/99**, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**¹⁹.

Asimismo, dada la naturaleza del Juicio de la Ciudadanía y como lo señala el artículo 89 de la *Ley Procesal*, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios o argumentos de la *parte actora* si pueden deducirse de los hechos expuestos²⁰.

En el caso, del análisis integral al escrito de demanda, es posible advertir, que sus motivos de agravio van encaminados a cuestionar dos actos, como se desprende de los siguientes extractos:

*“...se sostiene que el **“Acuerdo del Consejo General...**, aprobado el 14 de junio de 2002 y publicado el 22 de junio del mismo año, con el número **IECM/ACUCG-042/2022, que se fundamenta en la reforma publicada el 2 de junio de 2022 al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México** tiene como consecuencias, además del gravísimo detrimento a su autonomía y funcionalidad en general que se mencionó en apartados anteriores, la pérdida de su especialización en materia de género y derechos humanos, afectando de manera formal y sustantiva el derecho a la igualdad en razón de género.*

¹⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000 (dos mil), página 17.

²⁰ Así lo ha interpretado la *Sala Superior* en la Jurisprudencia **3/2000** de rubro: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), página 5.



Así, derivado **de la reforma de 2 junio** mencionada, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, dentro de las acciones que **se vio constreñido a llevar a cabo para el cumplimiento de la restructura impuesta por el Congreso de la Ciudad de México.**

...

...el Consejo General del IECM ya no tiene posibilidad de estructurar sus áreas operativas, sus comisiones y sus unidades técnicas, según sus necesidades programáticas, sino que lo tiene que hacer a partir de una afectación al principio de autonomía **derivado del Decreto de reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.**

Esto es, la autonomía prevista para el IECM en el texto constitucional, fue eliminada al derogar la facultad prevista en el artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México...”.

[Énfasis añadido]

De lo antes mencionado, es posible advertir que la *parte actora* controvierte tanto el ***Decreto de Reforma***, como el ***Acuerdo 42 del Consejo General***, pues ésta refiere que la aplicación del referido Acuerdo es consecuencia de una reforma legal.

Por tanto, la *promovente* combate el ***Acuerdo 42 del Consejo General***, por el que aprobó las Acciones Generales para llevar a cabo el Proceso de Transición, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del ***Decreto de Reforma***, al tratarse del acto de aplicación o materialización del citado *Decreto*.

Al respecto, ambos *actos impugnados* se encuentran estrechamente vinculados, pues el ***Decreto de Reforma***,

publicado el dos de junio, es el acto generador, mientras que el ***Acuerdo 42 del Consejo General***, se traduce o representa la materialización de la reforma en un acto de aplicación, por tanto, uno depende del otro.

Por ello es que, en los agravios, la *parte actora* cuestiona tanto el ***Acuerdo 42 del Consejo General***, como el acto legislativo que lo motivó, consistente en el ***Decreto***, lo que hace necesario que este *órgano jurisdiccional* analice la totalidad de la demanda a fin de no dividir la continencia de la causa.

Lo cual, tiene correspondencia con el principio de congruencia, que prevé que las sentencias deben atender todos los planteamientos de la litis, tal como quedó formulada por medio del escrito de demanda; además de desarrollar su estructura de manera lógica, debiendo existir correspondencia entre el estudio y los puntos resolutivos.

Correlativamente, el principio de exhaustividad, establece que el examen se debe efectuar respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos; es decir, dicho principio implica la obligación de la persona juzgadora de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos en la demanda, como del informe circunstanciado y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se pronuncie resolviendo sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate.

Por esa razón, ante la continencia de ambos actos y considerando que los agravios de la *parte actora*, también, están dirigidos a controvertir el citado *Decreto*, se considera justificado su análisis



para salvaguardar los principios de certeza, seguridad jurídica, congruencia y exhaustividad.

Lo anterior, de acuerdo con lo esencialmente dispuesto en la Jurisprudencia **5/2004**, de la *Sala Superior* de rubro: **“CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN”**²¹, en el sentido que es factible emitir una sola resolución que decida sobre todas las cuestiones concernientes, en su individualidad y en su correlación.

Por tal razón, en el presente asunto se tendrán como actos impugnados, el **Acuerdo 42 del Consejo General** como acto de aplicación o materialización del **Decreto de Reforma**, y este último, como el acto legislativo que lo motivó.

TERCERA. Causal de improcedencia. En virtud de que las causales de improcedencia están relacionadas con aspectos necesarios para la válida instauración del proceso, su análisis es oficioso y preferente por tratarse de una cuestión de orden público.

Lo anterior, en términos de lo establecido en el artículo 1, párrafo primero del *Código Electoral* y en la Jurisprudencia: **TEDF1EL J001/1999** de rubro: **“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL”**²².

²¹ Visible en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65.

²² Consultable en: www.tecdmx.org.mx.

En ese sentido, la *autoridad responsable* al rendir su informe circunstanciado hizo valer como causal de improcedencia, la extemporaneidad en la presentación de la demanda prevista en la fracción IV de la *Ley Procesal*, pues en su consideración, no obstante que la *parte actora* refiere impugnar la emisión y aplicación del *acuerdo impugnado*, el verdadero acto que la causa agravio es la aprobación del *Decreto* publicado en la *Gaceta Oficial*, el dos de junio.

Por lo que, desde su perspectiva, el plazo de cuatro días para impugnar transcurrió del seis al nueve de junio, en ese sentido, si la demanda se presentó el veintiocho del mismo mes, la misma deviene extemporánea.

Al respecto, este *Tribunal Electoral* estima que **no se actualiza** la causal de improcedencia hecha valer, debido a que la demanda fue presentada de manera oportuna, como se explica a continuación.

De acuerdo con el criterio establecido por la *Sala Superior* al resolver los expedientes **SUP-JE-123/2019** y **SUP-JE-22/22021**, así como en la **Jurisprudencia 35/2013**, de rubro: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”²³**, la constitucionalidad de una norma puede impugnarse por cualquier acto de aplicación.

En ese sentido, la *autoridad responsable* parte de la premisa equivocada que el *Decreto* combatido únicamente podía impugnarse a partir de que fue puesto en conocimiento de la ciudadanía, lo cual ocurrió el dos de junio, al publicarse en la

²³ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.



Gaceta Oficial y sólo a partir de ese momento la *parte actora* contaba con un término de cuatro días para controvertir.

Sin embargo, cada vez que se genera un perjuicio, como ocurrió en el caso que nos ocupa, respecto a la *parte actora*, se actualiza una oportunidad para interponer el respectivo medio de impugnación, dentro de los términos fijados por ley.

El hecho de que una disposición pueda ser objeto de control constitucional tantas veces como sea aplicada, no supone suplir la inacción procesal de las partes, sino que constituye la herramienta para poder controvertir una norma cada vez que genera un perjuicio.

Derivado de lo anterior, queda claro que la *promovente* puede controvertir con motivo de diversos actos de aplicación, pero en el caso concreto, lo hace a partir del conocimiento del *Acuerdo 42 del Consejo General*.

Aunado a lo anterior, como ha quedado precisado, el *acuerdo impugnado* está estrechamente vinculado al *Decreto de Reforma*, pues éste último se trata del acto generador, mientras que el *Acuerdo 42 del Consejo General*, se traduce en la materialización de la reforma en un acto de aplicación.

En conclusión, es a partir del conocimiento de ese acto que se hará el cómputo del plazo.

Por lo que, de conformidad con los artículos 41 y 42 de la *Ley Procesal*, el plazo para interponer un medio de impugnación ante este *Tribunal Electoral* es de cuatro días contados a partir de que

se tenga conocimiento del acto que se considera genera afectación o se hubiese notificado de conformidad con lo dispuesto en la norma aplicable.

En ese sentido, considerando que el *acuerdo impugnado* fue aprobado el catorce de junio, por el *Consejo General*, y publicado en la *Gaceta Oficial* el veintidós siguiente, siendo la última fecha en que se puede tener certeza que la ciudadanía y asociaciones civiles tuvieron conocimiento del acuerdo aludido, el plazo para impugnar transcurrió del veintitrés al veintiocho de junio, sin considerar el sábado veinticinco y domingo veintiséis, por ser días inhábiles y en razón de que la controversia no surge en el desarrollo, ni está relacionada con un proceso electoral.

En consecuencia, si la demanda fue presentada el veintiocho de junio, es evidente que eso ocurrió dentro del plazo legal de cuatro días establecido para tal efecto y, en consecuencia, resulta oportuna.

De ahí que la causal de improcedencia se desestime, en ese sentido, toda vez que la *autoridad responsable* no hizo valer alguna otra causal de improcedencia y este *órgano jurisdiccional* no advierte la actualización de alguna diversa, resulta procedente analizar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

CUARTA. Requisitos de procedibilidad.

En la especie, se cumplen los requisitos de procedencia previstos en el artículo 47 y 49 de la *Ley Procesal*, tal y como se analiza a continuación:

a. Forma. Se tiene por colmado dicho requisito, toda vez que la demanda se presentó ante la *Sala Superior*, se hace constar el



nombre y firma electrónica de quien promueve en representación del Consejo Nacional de Litigio Estratégico de la Ciudad de México; se identifican los *actos impugnados*, contienen la narración de hechos y se expresan los conceptos de agravio para demostrar las presuntas violaciones que generan los mismos.

b. Oportunidad. Se cumple este requisito de acuerdo con lo razonado en la Consideración Tercera de la presente sentencia.

c. Legitimación y personería. El medio de impugnación que nos ocupa fue promovido por el Consejo Nacional de Litigio Estratégico A.C., por conducto de su apoderada legal, cuya personería se encuentra acreditada en términos del instrumento notarial número veintisiete mil doscientos cuarenta y tres, de las Notarías Asociadas 183 y 81 de la Ciudad de México, relativo a los poderes generales y especiales otorgados en favor de **Mariana Calderón Aramburu**.

d. Interés legítimo. Este *Tribunal Electoral* estima que la *parte actora* tiene interés legítimo para promover el medio de impugnación en que se actúa, ya que esta hace valer que la determinación de la *autoridad responsable*, adoptada en el *acuerdo impugnado*, relativo a la reestructuración y desaparición de diversas áreas del *Instituto Electoral*, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del *Decreto de Reforma*, podría afectar los derechos humanos de la ciudadanía, entre ellos, los de naturaleza político-electoral, al verse comprometida la capacidad de la referida autoridad administrativa electoral local, para cumplir con el ejercicio de sus atribuciones y de brindar atención especializada a los grupos de atención prioritaria.

Aunado a lo anterior, se acredita el interés legítimo debido a la especial situación en que se ubica la *parte actora* en el orden jurídico, derivado de sus actividades y objeto social, que son elementos esenciales de su naturaleza jurídica, como se precisa a continuación.

En las fracciones II, IV, V y IX, del artículo segundo de los Estatutos de la asociación, contenidos en el acta constitutiva que la *parte actora* acompañó a su escrito de demanda, se desprende que esta tiene por **objeto social**, entre otros:

*“II).- Enfrentar y combatir problemáticas sociales, tales como la impunidad, la corrupción, la inequidad del gasto público, **defender los derechos humanos y derechos ciudadanos (sic)**, entre otros, mediante la interposición de demandas, denuncias, querellas, quejas o cualquier otra acción o recurso en todos los órdenes y niveles de gobierno y ante los tres Poderes de la Unión, así como ante el Ministerio Público y cualquier otra instancia administrativa, de transparencia, de acceso a la información pública, de atención ciudadana, de quejas, tribunales y otros órganos de impartición de justicia nacionales o internacionales, fortaleciendo de esta manera los lineamientos en dichas materias;*

(...)

*IV).- Facilitar, formular, evaluar, analizar, dictaminar, apoyar, fomentar, difundir, proteger e interponer todo tipo de recursos, así como **promover y defender** ante las autoridades judiciales o ante cualquier otra instancia legítima, la transparencia en la gestión gubernamental; la eficiencia, equidad y legalidad en el gasto público; **la responsabilidad y legalidad de la actuación de los servidores públicos (sic) en el nivel ejecutivo, legislativo y judicial, tanto a nivel federal, estatal, municipal como local;***

*V).- Promover, impulsar, estudiar, coordinar, proteger, defender legalmente y emprender cualquier acción o actividad legalmente permitida para **defender los derechos humanos**, intereses legítimos, intereses difusos y/o **intereses colectivos**, a través de*

todos los medios que la ley dispone, instaurando procesos judiciales litigiosos o interponiendo toda clase de demandas y recursos, ante todas las instancias jurisdiccionales de los tres niveles de gobierno y de los tres Poderes de la Unión, frente a cualquier instancia del orden administrativo, de transparencia, de acceso a la información, de queja, de atención ciudadana, de impartición de justicia o tribunal, tanto a nivel nacional como internacional, coadyuvando a la consecución de los tratados internacionales de derechos humanos o de garantías ciudadanas, de tal manera que éstos sean respetados y protegidos en la extensión más amplia posible y en concordancia con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
(...)

*IX).- Organizar, promover, coordinar, participar y emprender campañas para **fomentar en la población la importancia de fortalecer un Estado de Derecho, el respeto y la protección a los derechos humanos, el civismo, la transparencia, la equidad en el gasto público, la responsabilidad social** y el combate a la corrupción y la impunidad; (...).*”

[Énfasis añadido]

De lo anterior, se advierte que la *parte actora* es una asociación civil que, a través de la presentación de medios de impugnación, busca proteger los **derechos humanos de la colectividad**, entre los que se encuentran, los político-electorales, por lo que cuenta con **interés legítimo** para promover el presente medio de impugnación.

Al respecto, la *Sala Superior* ha establecido que, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple; esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los

tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos²⁴; además de que, no se asocia con la existencia de un derecho subjetivo, pero sí con la tutela jurídica que corresponda a la especial situación frente al orden jurídico²⁵.

Como lo han señalado la *Sala Superior*, la Sala Regional Ciudad de México y este mismo *órgano jurisdiccional*²⁶, la doctrina y la jurisprudencia establecen tres grados de afectación diversos de los derechos de una persona (también denominado interés). Estos sirven como variables para analizar si una persona puede acudir a reclamar el derecho que considere afectado: el **jurídico**, el **legítimo**, y el **simple**.

El **interés jurídico** se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. El interés jurídico se genera cuando existe una norma frente a la cual, una situación concreta implica una posición de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo asigna a la persona frente a otras.

Como se mencionó, por regla general, el interés jurídico existe cuando en la demanda se aduce la vulneración de algún derecho de quien impugna, y dicha persona argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para reparar esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener la emisión de una sentencia que revoque o modifique el acto reclamado.

²⁴ SUP-JDC-1235/2015.

²⁵ SUP-JDC-236/2018.

²⁶ SUP-JDC-1064/2017 y acumulado, SUP-JDC-159/2018, SUP-JDC-198/2018 y SUP-JDC-199/2018 y acumulado, SUP-JDC-236/2018, SUP-JDC-266/2018, SCM-JDC-365/2018, SCM-JDC-387/2018, SCM-JDC-064/2020, SCM-JDC-066/2020 y TECDMX-JEL-082/2020.

Por otro lado, el **interés legítimo** no exige un derecho subjetivo literal y expresamente tutelado para poder ejercer una acción restitutoria de derechos, sino que, para ejercerlo, basta un vínculo entre la *parte actora* y un derecho humano, del cual derive una afectación a su esfera jurídica, dada una especial situación frente al orden jurídico.

El ciudadano o ciudadana que basa su pretensión en este tipo de interés se encuentra en una circunstancia de hechos que, aunque no es la establecida exactamente en la hipótesis normativa, sí tiene una especial referencia al ámbito normativo.

Este interés no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, pero sí a la tutela jurídica que corresponda a la especial situación frente al orden jurídico, de tal suerte que alguna norma puede establecer un interés difuso en beneficio de una colectividad o grupo al que pertenezca la persona agraviada.

Para la *Suprema Corte*, el **interés legítimo** alude al interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en un beneficio jurídico en favor de la persona inconforme, derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, bien de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

Ello, tal como quedó asentado en la Jurisprudencia **P./J. 50/2014²⁷ (10a.)**, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107,**

²⁷ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”.

Así, para probar el interés legítimo debe acreditarse que:

- a) Exista una norma constitucional que establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad;
- b) El acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona accionante frente al ordenamiento jurídico -ya sea de manera individual o colectiva-;
- c) La o el promovente pertenezca a esa colectividad.

También debe considerarse que los elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

Finalmente, el **interés simple**, es la noción más amplia del concepto de interés para el acceso a la jurisdicción y se le suele identificar con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano o ciudadana por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés jurídico. La situación jurídica de la persona sería el mero interés en la legalidad de los actos del Estado.

Se trata de un interés que puede tener cualquier persona ciudadana, cualquier votante o cualquier persona interesada en que los actos del Estado se lleven conforme a lo que dictan las normas aplicables.

Tal como lo ha definido la Primera Sala de la *Suprema Corte* en la Tesis: **1a./J. 38/2016 (10a.)**²⁸ de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”**, y de la cual se infiere que un interés simple o jurídicamente irrelevante se entiende *“como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado”*, de tal suerte que dicho interés resulta jurídicamente irrelevante.

Mientras que el **interés legítimo** en materia del juicio de amparo alude al interés personal, ya sea individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del inconforme, derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, bien de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

En ese orden de ideas, la Segunda Sala de la *Suprema Corte* en la tesis de jurisprudencia **2a./J. 51/2019 (10a.)**, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**²⁹, distinguió las referidas figuras jurídicas.

Así, los elementos constitutivos del **interés jurídico** consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice

²⁸ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

²⁹ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; y, en el **interés legítimo**, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad.

En este caso, se actualiza el interés legítimo de la promovente debido a que:

1. Existe una norma constitucional.

Conforme al artículo 35, fracciones I, II, III se reconoce como derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares, poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; mientras que el artículo 41 prevé que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral³⁰ y de los organismos públicos locales.

Por su parte el artículo 116 fracción IV, inciso c), dispone que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, **gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones**; y el artículo 122 fracciones VII y IX, contempla que la Ciudad de México, contará con organismos constitucionales autónomos y que la *Constitución local* y demás las leyes de esta entidad, deberán ajustarse a las

³⁰ En adelante *INE*.



reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de la *Constitución Federal*.

De lo anterior, se desprende, que tales preceptos consagran, como potestad de la población para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votada, mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas. De ahí que se estime que tales disposiciones no contemplan solamente derechos individuales, sino un derecho de participación política de carácter colectivo, por tratarse de las bases en que se desarrollarán los procesos electivos y de participación ciudadana, por lo que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro.

2. El acto reclamado transgreda, en principio, ese interés difuso. El *Decreto de Reforma*, así como el consecuente *Acuerdo 42 del Consejo General*, acorde con los motivos de agravio planteados tienen una incidencia directa en el funcionamiento del *IECM*, y en consecuencia en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas, como son la organización de las elecciones y procesos de participación ciudadana, lo cual, es imperativo y una pre-condición para el adecuado ejercicio de los derechos reconocidos a la ciudadanía.

De manera que la reestructura del *Instituto Electoral* deriva en la afectación al derecho al voto activo y pasivo, derecho de participación ciudadana, derecho de los pueblos y comunidades indígenas, derecho a la protección en contra a la violencia política de género -estos últimos vinculados con grupos en situación de

vulnerabilidad³¹-, derecho de asociación y reunión; así como un menoscabo a principios constitucionales como la autonomía y la división de poderes.

3. El promovente pertenece a esa colectividad. La persona jurídica colectiva que acude al juicio forma parte de la ciudadanía que está en aptitud de participar en los procesos electivos y de participación ciudadana a cargo del *IECM*; aunado a que, de acuerdo con su objeto social, **busca fomentar el fortalecimiento del Estado de Derecho, así como el respeto y la protección a los derechos humanos de la colectividad.**

De tal manera que, si con el *Decreto de Reforma*, se ordena la desaparición de diversas áreas del *Instituto Electoral*, ello podría generar un menoscabo a la ciudadanía y a la *parte actora* -en su calidad de persona jurídica que tiene como objeto la defensa de derechos colectivos-, al impactar en cuestiones de interés público, como la igualdad sustantiva, paridad de género y democracia, cuya afectación no trasciende únicamente la esfera jurídica de las personas en lo individual, sino de la ciudadanía en general y de cualquier entidad a través de la cual se ejerzan derechos político-electorales.

En ese orden de ideas, la *Sala Superior* al resolver los recursos de apelación **SUP-RAP-33/2022 y Acumulados**, razonó que la procedencia de las demandas presentadas por asociaciones o personas jurídicas colectivas, las mismas deben acreditar mediante la documentación idónea, que su objeto social está

³¹ Se entiende por grupos en situación de vulnerabilidad o grupos sociales de atención prioritaria a aquellas personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, independientemente de su categorización sexual, racial, generacional, o cualquier otra.



relacionado con el acto impugnado o que el mismo pudiera llegar a verse afectado en virtud de éste.

En el caso particular, si el objeto social de la *parte promovente* está relacionado con **la defensa de los principios democráticos, los derechos fundamentales y sus garantías**, como se advierte de la copia certificada de la escritura pública ofrecida, y hace valer que los *actos impugnados* son contrarios a diversos principios y derechos de naturaleza política-electoral, que están reconocidos y son ejercidos, no solo de manera individual, sino colectiva; ello es suficiente para tener por acreditado el interés de la *parte actora* para promover el juicio en que se actúa.

Ello pues tal y como se señaló, la *parte actora*, y la sociedad en sí, se encuentran en una situación especial frente al orden jurídico, en virtud de que la eliminación de diversas áreas del *Instituto Electoral* y de su facultad para crear nuevas Unidades Técnicas, lo que podría resultar en una posible afectación a su autonomía.

Además, de generar incertidumbre en la ciudadanía respecto a que instancia acudir para la protección de sus derechos fundamentales. Lo cual podría tener una incidencia en los principios democráticos y los derechos fundamentales invocados por la *parte promovente* y de los cuales procura su defensa y protección.

En conclusión, **se reconoce el interés legítimo de la impugnante**, en cuanto está en juego la garantía del ejercicio efectivo de los derechos constitucionales y convencionales a la

participación política, y la situación de la ciudadanía frente al ordenamiento jurídico hace necesario reconocer su interés legítimo.

Similares razonamientos fueron considerados por la *Sala Superior* en los juicios **SUP-JDC-1235/2015** y **SUP-JDC-1127/2021** y **SUP-JE-219/2021** Acumulados.

e. Definitividad y firmeza. De conformidad con el artículo 49 fracción VI de la *Ley Procesal*, el medio de impugnación será procedente cuando la *parte actora* haya agotado las instancias previas y llevado a cabo las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho que considera vulnerado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto, es decir, cuando se haya cumplido el principio de definitividad.

En el caso, se estima que no existe medio de impugnación que deba interponerse previamente para combatir los *actos impugnados*, ni instancia legal que previamente deba agotarse para encontrarse en condiciones de promover el presente juicio de la ciudadanía competencia de este *Tribunal Electoral*, de ahí que, en el caso, se tenga por satisfecho el presente requisito.

Aunado a que como se advierte de los antecedentes, la *parte actora* solicitó ante la *Sala Superior* que la misma ejerciera la facultad de atracción para conocer del asunto, por su importancia y trascendencia, no obstante, mediante Acuerdo Plenario de treinta de junio, dicha instancia federal acordó que resultaba improcedente el ejercicio de la facultad de atracción, así como, la acción *per saltum*, de ahí que, ordenó **reencauzar** el medio de impugnación, para que este *órgano jurisdiccional* en plenitud de jurisdicción determinara lo que en Derecho corresponda.

f. Reparabilidad. Los *actos impugnados* no se han consumado de modo irreparable, porque de estimarse fundados los agravios planteados por la *parte actora*, aún son susceptibles de revocación, modificación o anulación por este Órgano Jurisdiccional, siendo posible restaurar el orden jurídico que se considera transgredido.

Lo anterior es así, ya que en el caso no estamos en presencia de una elección popular o de algún acto que, dados sus efectos, haga imposible la restitución de los derechos.

QUINTA. Contexto. Previo a establecer los motivos de agravios y proceder a su análisis, se estima pertinente establecer el contexto respecto al surgimiento de la controversia planteada.

El veintiséis de mayo, el *Congreso local*, reformó, adicionó, modificó y derogó diversas disposiciones del *Código Electoral*.

Así, en el artículo Cuarto Transitorio del *Decreto*, se estableció la obligación del IECM de adecuar su estructura orgánica y funcional a partir de la redistribución de las facultades, derivado de la eliminación de unidades técnicas y diversas áreas, para ser ejercidas por las Secretarías Ejecutiva y Administrativa; así como por sus Direcciones Ejecutivas, concediendo un plazo de noventa y un días naturales para hacerlo; ello a partir de la entrada en vigor del *Decreto*, el cual se publicó en la *Gaceta Oficial* el dos de junio.

En cumplimiento a lo anterior, el catorce de junio, mediante el **Acuerdo 42 del Consejo General**, la *autoridad responsable* aprobó las acciones generales para llevar a cabo el proceso de

transición, en cumplimiento al mencionado **artículo Cuarto Transitorio**, consistentes en:

- Seguir atendiendo las disposiciones de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México³², respecto al manejo y ejercicio del presupuesto que le es asignado, observando los principios de racionalidad, austeridad, transparencia, eficacia y rendición de cuentas.
- Adecuar la estructura orgánica y funcional del *IECM* a partir de la redistribución de las facultades derivado de la eliminación de Unidades Técnicas y diversas áreas del *Instituto Electoral*, para ser ejercidas por las Secretarías Ejecutiva y Administrativa, respectivamente; así como, algunas de sus Direcciones Ejecutivas, tal y como se detalla a continuación:
 - a) Las atribuciones de apoyo a Órganos Desconcentrados, documentación y archivo del *Consejo General*, que eran atribuciones de la otrora Unidad Técnica de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados³³; así como, las funciones que desarrollaba la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos³⁴, ahora serán competencia de la Secretaría Ejecutiva.
 - b) Con relación a las atribuciones que ejercía la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo³⁵, ahora las realizará la Secretaría Administrativa.

³² En adelante *Ley de Austeridad*.

³³ En adelante *UTALAO*.

³⁴ En adelante *UTVOE*.

³⁵ En adelante *UTCFyD*.

- c) Las atribuciones que ejecutaba la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización³⁶, ahora serán ejercidas por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas³⁷ y, con ello, se modificará su denominación para quedar como “Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización”³⁸.

Además, se le faculta para “Promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente”; atribución que se establecía para la *UTGyDH* en el artículo 34, fracción IV del Reglamento Interior del *IECM*.

- d) Las funciones que realizaba la *UTGyDH*, ahora las ejercerá la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía³⁹, modificando su denominación a: “Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana”. Cabe mencionar que las actividades que tenía la citada Unidad Técnica conforme al Reglamento Interno, no se están transfiriendo a la citada Dirección Ejecutiva.
- e) Las acciones que efectuaba la Oficina de Gestión de Calidad adscrita a la Secretaría Ejecutiva, ahora las

³⁶ En adelante *UTEF*.

³⁷ En adelante *DEAP*.

³⁸ En adelante *DEAPF*.

³⁹ En adelante *DEECyCC*.

llevará a cabo la Secretaría Administrativa, dando seguimiento a dichos trabajos la Secretaría Ejecutiva.

- Permanecen tres Unidades Técnicas, a saber: Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos⁴⁰, Unidad Técnica de Servicios Informáticos⁴¹ y Unidad Técnica de Comunicación Social y Difusión⁴².
- Elimina la facultad del *Consejo General* para crear Unidades Técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del *Instituto Electoral*.
- Desaparecen las Comisiones Permanentes de Fiscalización, Vinculación con Organismos Externos e Igualdad de Género y Derechos Humanos; en términos de la redistribución de facultades y, por consiguiente, la modificación del nombre de las Comisiones Permanentes de Asociaciones Políticas, y de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía; para quedar como “Asociaciones Políticas y Fiscalización” y “Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana”.
- Se crea la “Comisión Permanente de Quejas”.
- Se adiciona una atribución a la “Comisión Permanente de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional”, consistente en “*Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral*”, lo cual era facultad de la otrora Comisión Permanente de Igualdad de Género y Derechos Humanos.

⁴⁰ En adelante *UTAJ*.

⁴¹ En adelante *UTSI*.

⁴² En adelante *UTCSyD*.

- Se adiciona la facultad de la Secretaría Administrativa para *“Supervisar las acciones competencia del Instituto relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas al personal de la Rama Administrativa”*.
- Se deroga la facultad de la Junta Administrativa de *“Aprobar e integrar los proyectos del Programa Institucional, relativos a la evaluación del desempeño de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos”*, en concordancia con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.
- Se adiciona como una de las atribuciones de la Junta Administrativa, la correspondiente a *“Aprobar e integrar en los proyectos de Programas Institucionales que formulen los Órganos Ejecutivos y Técnicos, los temas de Equidad e Igualdad de Género, Gestión de Calidad en los Procesos Electorales y de Participación Ciudadana y Derechos Humanos”*.
- Se reduce la estructura de la Contraloría Interna, pasando de 4 a 2 Subcontralorías, denominadas: *“Responsabilidades e Inconformidades”* y *“Auditoría, Control y Evaluación”*.

En conclusión, para la ejecución de los anteriores actos, el *IECM*, dispuso lo siguiente:

- Se creó el **Comité Técnico Especial Temporal para los Trabajos de la Reestructura del *IECM***, vigente a partir de su instalación y hasta que concluyan los trabajos de implementación de la nueva estructura orgánica funcional.

- Se instruyó a la Junta Administrativa para que realizara las gestiones necesarias para proponer al *Consejo General* la nueva estructura orgánica funcional.
- Se instruyó a todas las áreas del *Instituto Electoral*, para continuar en el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de las atribuciones que venían desempeñando conforme a la normativa vigente al dos de junio, hasta en tanto el *Consejo General* aprobara la nueva estructura orgánica funcional.

SEXTA. Agravios, litis, pretensión y metodología de análisis.

En ejercicio de las facultades previstas en los artículos 89 y 90 de la *Ley Procesal*, este *Tribunal Electoral* identificará los agravios que hace valer la *parte actora*, supliendo, en su caso, la deficiencia en la expresión de éstos.

Para ello, se analizará integralmente la demanda, a fin de desprender el perjuicio que, en su concepto, le ocasionan los actos impugnados, con independencia de que los motivos de inconformidad puedan encontrarse en un apartado o capítulo distinto a aquel que dispuso para tal efecto.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia **J.015/2002**, aprobada por este *órgano jurisdiccional*, de rubro: “**SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. PROCEDE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL**”⁴³.

En consecuencia, se procede a identificar y analizar los agravios que se desprenden del escrito de demanda, para lo cual sirve de

⁴³ Consultable en www.tecdmx.org.mx.

apoyo la Jurisprudencia **4/99** de la *Sala Superior* publicada bajo el rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DE LA ACTORA”**⁴⁴.

A. Agravios. Del análisis al escrito de demanda y como quedó señalado en la Consideración Segunda, se advierte que la *parte actora* controvierte tanto el *Acuerdo 42 del Consejo General*, como el acto de aplicación, esto es el *Decreto de Reforma*.

Los cuales, desde su perspectiva, implican una vulneración a los derechos político-electorales, entre estos, el derecho al voto pasivo y activo, asociación, reunión y protección frente a la violencia política en razón de género, argumentando para ello, los agravios siguientes:

1. En materia de Derechos Humanos y Género, manifiesta que:

a) Se viola el principio de progresividad y no regresión de los Derechos Humanos. Considera que las reformas al *Código Electoral*; en especial la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, lejos de cumplir con la obligación de incrementar en la medida de lo posible el grado de protección de todos los derechos humanos, disminuye dicha protección de forma injustificada.

Asimismo, argumenta que, si bien tales modificaciones al *Código Electoral* se justificaron en un principio de austeridad, tal principio es

⁴⁴ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

incompatible con la obligación del estado de hacer uso del máximo de los recursos disponibles para evitar la restricción de los derechos humanos; aunado a que la creación de la extinta *Unidad Técnica de Género* no hubo un incremento de presupuesto, por lo que no hay justificación para su eliminación.

b) Se afecta al principio de especialización y certeza.

La *parte actora* manifiesta que, con la emisión de los *actos impugnados*, tiene como consecuencia la pérdida de la especialización en materia de género y derechos humanos del *Instituto Electoral*; pues al eliminarse la *UTGyDH*, sus funciones se distribuyeron a otras áreas, teniendo el citado Instituto que prescindir del personal especializado en la materia.

c) Violencia política contra las mujeres por razón de género, así como, violencia institucional derivado de la desaparición de la *UTGyDH*. La *parte actora*, considera que el ***Acuerdo 42 del Consejo General***, fundamentado en la reforma del dos de junio al *Código Electoral*, tiene como consecuencia, una merma en los derechos político-electorales de las mujeres, lo que se traduce en **Violencia política contra las mujeres por razón de género, así como, violencia institucional.**

d) Transgresión al principio de legalidad y a la garantía de seguridad jurídica hacia la ciudadanía.

La *impugnante* manifiesta, que la ciudadanía se encuentra en estado de incertidumbre respecto a la autoridad competente que se encuentra facultada en los temas que solían ser competencia de la *UTGyDH*.

2. Afectación a la autonomía del *Instituto Electoral*. La *parte actora* considera que los *actos impugnados* son contrarios a la autonomía reconocida al *IECM* y al principio de división de poderes previsto en la *Constitución Federal*, dada la supresión de la facultad del *Consejo General* de crear nuevas Unidades Técnicas.

Pues ello, implica la intromisión por parte del *Congreso local* en la adopción de determinaciones que son competencia del *IECM*, en su calidad de órgano especializado en la materia, que le impiden definir su forma de operación y de atender sus necesidades administrativas.

3. Subordinación del *IECM* al *Congreso local*. La *impugnante* estima que la desaparición y/o acumulación de Unidades Técnicas y Comisiones, implica la afectación al principio de especialización de las áreas que comprenden al *Instituto Electoral*; así como, una reducción no justificada a un tramo del control del *Consejo General* sobre las tareas especializadas, limitando las actividades de las consejerías, rompiendo así con la naturaleza de los órganos colegiados que consisten en el seguimiento y vigilancia de las actividades, a través de una distribución equitativa de las cargas laborales para su mejor atención análisis, discusión y aprobación.

4. Invasión de competencias del *Congreso local* al *INE*. En consideración de la *promovente*, el Consejo General del *INE* a raíz de la reforma de dos mil catorce, se le otorgaron facultades constitucionales, de las cuales se puede advertir que es la única instancia que a nivel constitucional tiene la facultad de intervenir o regular las actividades propias del *Instituto Electoral*.

De ahí que advierta que existe una invasión de competencias por parte del legislativo quien emitió el *Decreto*, el cual es base para la aprobación del *Acuerdo 42 del Consejo General*, pues en su caso el *INE* es la única autoridad que pudiera intervenir en las funciones de los organismos públicos locales electorales⁴⁵.

B. Litis. La litis planteada en el presente asunto, consiste en determinar, si la emisión del *Acuerdo 42 del Consejo General* en cumplimiento a lo dispuesto en el *Decreto de Reforma*, implica una vulneración a principios constitucionales y derechos político-electorales de la ciudadanía; así como, de grupos de atención prioritaria, o, por el contrario, su emisión se encuentra dentro de los estándares de constitucionales y legales.

C. Pretensión. La pretensión de la *parte actora* es que este *Tribunal Electoral* determine como fundados los agravios planteados y en consecuencia, revoque el *Acuerdo 42 del Consejo General*, así como el *Decreto de Reforma* que le dio origen.

D. Metodología de análisis. En la especie, los planteamientos hechos valer por la *parte actora* se abordarán en el orden descrito en el resumen de agravios.

Sin que lo anterior, cause afectación alguna a la *impugnante*, en virtud de que los conceptos de agravios se pueden analizar de manera conjunta o separada, en el mismo orden o en un distinto al señalado en el escrito de demanda, ya que lo verdaderamente importante es que se estudien todos con independencia del lugar donde se ubiquen⁴⁶.

⁴⁵ En adelante *OPL* u *OPLS*.

⁴⁶ Lo que encuentra sustento en la Jurisprudencia **04/2000**, emitida por dicho órgano jurisdiccional, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO**



SÉPTIMA. Estudio de fondo. Tal como quedó precisado en la Consideración Sexta de la presente resolución, se procederá al análisis de los motivos de agravio, en el orden precisado.

I. DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO

La *parte actora* en esencia se duele del *Decreto de Reforma*, así como, del *Acuerdo 42 del Consejo General*, pues en su consideración, la eliminación de la *UTGyDH*, y la *Comisión de Género*, es contrario a los **principios de progresividad y no regresión de los derechos humanos**, disminuyendo la protección al derecho de igualdad en razón de género; pues trae como consecuencia, la pérdida de la especialización en la materia, así como, la transgresión a los principios de profesionalismo, seguridad jurídica, certeza, y legalidad. Lo anterior, genera incertidumbre jurídica en la ciudadanía.

Finalmente, alude que las reformas a los diversos preceptos del *Código Electoral* generan violencia institucional, así como, violencia política en contra de las mujeres en razón de género.

Para ello, resulta indispensable establecer el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial que servirá de sustento.

A. Marco Convencional en Materia de Derechos Humanos y Género.

A.1.1 CEDAW⁴⁷.

CAUSA **LESIÓN** Consultable en <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>.

⁴⁷ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), es el órgano de personas expertas independientes que supervisa la aplicación

En su preámbulo señala que la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país.

Establece que la expresión “*discriminación contra la mujer*” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera⁴⁸.

Señala que los Estados Parte **tomarán todas las medidas apropiadas** para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, y en los derechos siguientes:

- a. Votar en todas las elecciones, referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b. Participar en la formulación de las políticas gubernamentales, en la ejecución de estas, así como, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c. Participar en organizaciones, en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país⁴⁹.

de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁴⁸ Artículo 1.

⁴⁹ Artículo 7.

La obligación referida comprende todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del mismo, ya que la vida política, así como, pública de un país es un concepto amplio.

Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. Además, el término abarca todos los aspectos de la administración pública, la formulación, ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local⁵⁰.

A.1.2 Convención de Belém do Pará⁵¹.

Parte del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que constituye una violación a los derechos humanos y, por tanto, una ofensa a la dignidad humana.

Refiere que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos, así como, a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, y en su inciso j), señala el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país, asimismo, a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones⁵².

A.1.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁰ Además, en la Recomendación 23 Vida Política y Pública de la CEDAW, se hace referencia al artículo 7 de la citada Convención.

⁵¹ Consultable en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.

⁵² Artículo 4.

Define los estereotipos de género como una preconcepción sobre los atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres, respectivamente.

Asocia la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes, y argumenta que la creación y uso de estereotipos es causa y consecuencia de la violencia de género en contra de la mujer.

Concluye que el efecto nocivo de estos estereotipos se agrava cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades.

A.1.4 Sentencia Internacional obligatoria para el Estado México.

Por su parte, un precedente importante para el avance de la especialización en materia de género en el país, fue el caso ***González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México***⁵³, en el cual, entre otros puntos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁴ estableció que en México se advertía la ausencia de una política general en materia de violencia en contra de las mujeres, que debió iniciarse por lo menos en mil novecientos noventa y ocho⁵⁵; por tanto, esa falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención, facilitaba y promovía la repetición de los hechos de violencia en general y enviaba un mensaje, el cual la violencia contra las mujeres podía ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir.

⁵³ Sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el dieciséis de noviembre de dos mil nueve.

⁵⁴ En adelante la *Corte*.

⁵⁵ Cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

De ahí que, la *Corte* dispuso que el Estado Mexicano debería continuar implementando programas, así como, cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a las personas funcionarias públicas.

A.2 Marco Legal Nacional.

El diez de junio de dos mil once, se publicó el Diario Oficial de la Federación⁵⁶ la reforma en la *Constitución Federal* en materia de derechos humanos.

Modificaciones, en las que destaca la realizada al artículo primero, párrafo primero de dicha Carta Magna que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales, así como, de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Ley establece.

En su segundo párrafo establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas, la protección más amplia.

⁵⁶ En adelante *DOF*.

Más adelante prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad; o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

A su vez, en su párrafo tercero precisa que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Los principios antes aludidos, en esencia refieren lo siguiente⁵⁷:

Principio de universalidad. Los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna.

Principio de interdependencia e indivisibilidad. Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto. Lo anterior, también implica que su goce y ejercicio está vinculado a que se garantice el resto de los derechos; por tanto, la violación de un derecho humano pone también en riesgo los demás.

Principio de progresividad. Constituye un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al solo poder aumentar, progresan

⁵⁷ Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, agosto 2018, consultable en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>.

gradualmente; de modo que la protección que brindan cada vez tiene un alcance mayor.

A.2.1 Principio de progresividad (línea jurisprudencial).

A.2.1.1 SCJN

Mediante la tesis jurisprudencial: **2a./J. 35/2019 (10a.)**, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”⁵⁸**, la SCJN estableció que el principio de progresividad tiene dos aspectos: gradualidad y de progreso.

La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los Derechos Humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Por su parte el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

En ese sentido a través de la Jurisprudencia: **1a./J. 85/2017 (10a.)**, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”⁵⁹**, la SCJN razonó que el principio de progresividad de los Derechos Humanos se relaciona con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, de modo que el principio exige a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respecto, protección y garantía de los Derechos Humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no

⁵⁸ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019325>.

⁵⁹ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015305>.

regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los Derechos Humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

Al respecto, mediante la tesis **1a./J. 87/2017 (10a.)** de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE”**⁶⁰, el Alto Tribunal reiteró que el principio de progresividad impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, sin embargo, también estableció que dicha prohibición no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental.

De ahí que, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) **justificar plenamente esa decisión.**

A.2.1.2 Sala Superior.

Mediante la Jurisprudencia: **28/2015**, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”**⁶¹, la *Sala Superior* estableció que la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, **incluidos los político-electorales**, el cual tiene una proyección en dos vertientes.

⁶⁰ Consultable en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015304>.

⁶¹ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2015&tpoBusqueda=S&sWord=28/2015>.



La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías.

Mientras la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquellas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

En ese sentido, la interpretación que se debe dar a los estándares internacionales y buenas prácticas en materia de Derechos Humanos, la *Sala Superior* en su Jurisprudencia **21/2015**, de rubro: **“ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS”⁶²**, razonó que de una interpretación sistemática y funcional del artículo primero, párrafos segundo y tercero, de la *Constitución Federal*, se advierte que a efecto de dotar de contenido a las normas relativas a los Derechos Humanos, se deben interpretar de conformidad con lo establecido en la *Constitución Federal* y los tratados internacionales en la materia, en observación, entre otros, de los principios pro persona y de progresividad, conforme a los cuales esos derechos deben ser ampliados de manera paulatina.

⁶² Consultable en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2015&tpoBusqueda=S&sWord=progresividad>.

En consecuencia, resulta conforme con esos parámetros de interpretación la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales, siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad de la persona intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella.

A.3 Avances en materia de género. Reformas legales realizadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

El trece de abril de dos mil veinte, se publicó en el *DOF* la reforma en materia de paridad y violencia política contra las mujeres, que configuró un nuevo diseño institucional para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres, la prevención, sanción y reparación de tal irregularidad.

El referido Decreto de reforma, modificó ocho ordenamientos jurídicos⁶³; cambios normativos que implican diversos alcances, en específico, en cuanto a la vertiente que implica la investigación de los hechos denunciados como violencia política por razón de género contra una mujer y la imposición de sanciones.

A.4. Ámbito de la Ciudad de México.

El veintinueve de julio de dos mil veinte, se publicaron en la *Gaceta Oficial* diversas reformas a los ordenamientos en materia

⁶³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y Ley General de Responsabilidades Administrativas.



de paridad, violencia política de género y violencia política contra las mujeres⁶⁴.

En ellas se estableció que las autoridades locales realizarán sus funciones con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, se incorporaron las conductas que se consideraran violencia política contra las mujeres en razón de género, así como, un régimen de distribución de competencias, los procedimientos y mecanismos de protección de los derechos fundamentales de las mujeres y, finalmente, en su caso, el régimen sancionatorio correspondiente.

De esta manera, el *Código Electoral*⁶⁵ establece que la **violencia política contra las mujeres en razón de género**, es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres.

Así como, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Se entenderá que las acciones u omisiones se basan

⁶⁴

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/3a23b84eabbb4f33772264737ca3dd4e.pdf.

⁶⁵ Artículo 4 inciso C, fracción VII.

en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer, y le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Asimismo, la *Ley Procesal*⁶⁶ establece que **Violencia Política contra las Mujeres** es toda acción, conducta u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada.

Lo anterior que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como, el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

En ese sentido, para resolver sobre la existencia de actos que impliquen violencia política de género, este órgano jurisdiccional debe tomar en consideración, lo señalado en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres⁶⁷, del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres –competencia de este *Tribunal Electoral*-; así como, los diversos ordenamientos en la materia, como lo son:

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de

⁶⁶ Artículo 1 fracción XXII.

⁶⁷ Emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.



Violencia de la Ciudad de México, el *Código Electoral* y la *Ley Procesal*, que contemplan diversas reformas en el tema de violencia política de género.

Lo anterior, pues todos ellos establecen pautas a seguir en la determinación de los actos que atenten contra los derechos políticos-electorales de las mujeres, así como, las medidas que deben implementarse para atender, prevenir, perseguir y sancionar los actos que, en el ejercicio de sus derechos, atenten contra la mujer.

A.5. La Perspectiva de Género y enfoque de Derechos Humanos en el *Instituto Electoral*.

El diez de octubre de dos mil dieciséis, el *Consejo General* del otrora Instituto Electoral del Distrito Federal, aprobó mediante acuerdo **ACU-72-16**, la creación de la Comisión Provisional de Seguimiento para la Promoción de la Igualdad de Género y los Derechos Humanos, lo anterior, ante la necesidad de cumplir con uno de sus fines, como es la de contribuir al desarrollo de la vida democrática en la Ciudad, en estricto apego al principio de paridad de género, mediante la promoción de acciones que fortalecieran la participación y el liderazgo en condiciones de igualdad de oportunidad para mujeres y hombres.

En ese contexto, se estableció que la entonces Comisión Provisional tendría por objeto promover los mecanismos institucionales que garantizaran el respeto a los derechos políticos electorales de mujeres y hombres, destacando la diversidad y condición diferenciada en la Ciudad; impulsando y fortaleciendo el principio de igualdad en la participación política de la

ciudadanía, así como la construcción de vínculo interinstitucional que promuevan la igualdad de género y los derechos humanos.

El doce de julio de dos mil diecisiete, el *Consejo General del Instituto Electoral*, mediante acuerdo **IECM/ACU-CG-013/2017**, dio el carácter de permanente a la Comisión Igualdad de Género y Derechos Humanos.

En ese sentido, el veintiocho de febrero de dos mil diecinueve, el *Consejo General del Instituto Electoral*, mediante acuerdo **IECM/ACU-CG-021/2019**, razonó que, a fin de dotarse para sí mismo de diversos instrumentos para la atención de las obligaciones en materia de género y Derechos Humanos que derivan del mandato constitucional, legal, tratados internacionales, así como, de su propia legislación específica que aplican a su ámbito de competencia, **era necesaria la creación de una entidad de transversalización desde la perspectiva de género y derechos humanos en el propio Instituto.**

Esta entidad tendría por objetivo constituirse en un medio coordinador, asesor, evaluador y acompañante técnico de las políticas aplicadas con perspectiva de género y derechos humanos para potenciar las acciones internas como al exterior de la propia institución.

En ese contexto, estableció que, si bien en su momento se dotó a la *UTVOE* de la facultad para atender las actividades inherentes tanto a la vinculación institucional, como a los derechos y género, sin embargo, se consideró que ambos temas revestían una gran relevancia tanto a nivel institucional como a nivel de políticas públicas, por tanto, debía ser atendidos con el rango de importancia y por Unidades Técnicas Especializadas.



De ahí que, se estableció que era toral para el Instituto fortalecer su vinculación institucional con organismos externos, así como, la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, la igualdad de género y la no discriminación, de forma permanente y transversal en cada uno de los programas y actividades que el propio *Instituto Electoral* realizara en el ámbito de su competencia, no sólo a su interior, sino también de cara a la ciudadanía, de forma permanente, y en lo particular en lo relacionado con los procesos electorales y los procedimientos de participación ciudadana.

Promoviendo para tal efecto, mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político electoral y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente.

En ese contexto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 77, fracción XVII, del *Código Electoral* y con la finalidad de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la *Ley de Austeridad*, así como, a lo preceptuado en los numerales 58, 59 fracción IX y 68 del *Código Electoral*, el Consejero Presidente del *Instituto Electoral* consideró conveniente **eleva la jerarquía institucional** de la Dirección de Género y Derechos Humanos, adscrita a la *UTVOE*, para crear una nueva Unidad Técnica de carácter especializado, denominada *UTGyDH*, que ejecutara las atribuciones de la Comisión de Igualdad y transversalizara el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en los programas institucionales.

Lo cual, conllevó, en consecuencia, redefinir las atribuciones y estructura de la *UTVOE*.

En ese orden, mediante acuerdo **IECM-ACU-CG-023/2019**, se estableció que era pertinente desincorporar de la *UTVOE*, las actividades relativas a la promoción de derechos humanos y género, a efecto de trasladarlas a una nueva Unidad Técnica, esto es, la *UTGyDH*.

En consonancia con lo expuesto, con la finalidad de dar mayor proyección, profundidad e incluso impacto social a las actividades que realiza el *Instituto Electoral* en materia de derechos humanos y género, ese *Consejo General* estimó conveniente dotar a la *UTGyDH*, con una estructura de quince plazas presupuestales.

Especificando que la estructura aludida no implicaba un incremento al presupuesto contenido en el capítulo **1000**, ya que funcionalmente las plazas propuestas venían operando y lo que se pretendía era normar la estructura organizativa del *Instituto Electoral*.

B. Caso concreto.

1.a) Transgresión al principio de progresividad y no regresión de los Derechos Humanos.

La *parte actora* considera que, tanto la *Reforma de Decreto*, así como, su acto de aplicación, lejos de cumplir con la obligación de incrementar en la medida de lo posible el grado de protección de todos los derechos humanos, con la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, se disminuye de forma injustificada dicha protección respecto a los derechos político-electorales.

Asimismo, argumenta que, si bien tales modificaciones al *Código Electoral* se justificaron en un principio de austeridad, el mismo es incompatible con la obligación del Estado de hacer uso del máximo de los recursos disponibles para evitar la restricción de los derechos humanos, aunado a que la creación de la extinta *UTGyDH*, no hubo un incremento de presupuesto, por lo que no hay justificación para su eliminación.

Este *órgano jurisdiccional* estima que el motivo de agravio deviene **fundado**, ya que la eliminación de la *UTGyDH*, así como, de la *Comisión de Género*, atenta al principio de progresividad y no regresión, consagrado en los artículos primero de la *Constitución Federal*, así como, cuarto, inciso B, numerales 1 y 4⁶⁸ de la *Constitución Local*, tal como se explica a continuación.

Las autoridades en el ámbito de sus atribuciones deben respetar a fin de garantizar la protección a los Derechos Humanos, los principios siguientes:

Principio de universalidad. A través del cual se desprende que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual, sin discriminación alguna.

Principio de interdependencia e indivisibilidad. Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.

⁶⁸ Principios rectores de los derechos humanos: La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, **progresividad y no regresividad** son principios de los derechos humanos... En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

Principio de progresividad. Constituye un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, por lo cual, al solo poder aumentar, progresan gradualmente; de modo que la protección que brindan cada vez tiene un alcance mayor.

En ese sentido, el **principio de progresividad** constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para este respecto a cualquier retroceso⁶⁹.

De ahí que, en el caso concreto, el *Instituto Electoral* tiene como parte de su obligación en tema de Derechos Humanos ampliar el alcance y la protección de estos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas, ello acorde a lo establecido en la Jurisprudencia **1a./J. 85/2017 (10a.)**, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”**⁷⁰, cuyo contenido ya se ha explicado en el marco normativo.

Por su parte, el legislativo como emisor del Decreto de Reforma si bien tiene la facultad de expedir y reformar las leyes aplicables a la Ciudad de México conforme a lo dispuesto en el artículo 29, apartado D, inciso a) de la *Constitución Local*, lo cierto es que dicha autoridad también tiene el deber de adoptar medidas⁷¹, que en su ámbito, en este caso, legislativas, logren progresivamente

⁶⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ¿Qué son los Derechos Humanos? Consultable en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.

⁷⁰ Consultable en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015305>.

⁷¹ Acorde a lo establecido en el artículo 5 apartado A numeral 1 de la *Constitución Local*.

la plena efectividad de los derechos reconocidos en la *Constitución Local*.

Por tanto, cuando de su actuar se advierta a *prima facie*⁷² una reforma o emisión de norma que posiblemente implique una medida regresiva que afecte en la progresividad de un Derecho Humano, dicha autoridad legislativa tiene el deber de justificar plenamente dicha decisión⁷³.

Al respecto, la *SCJN* en la **Controversia Constitucional 209/2021**, estableció que, si bien, en ese asunto, el legislativo tenía la facultad exclusiva, de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, **dicha facultad tenía que entenderse de forma coherente con el principio de división de poderes y el equilibrio de pesos y contrapesos que establece la ingeniería constitucional dentro de su sistema de distribución de competencias⁷⁴, a partir de una interpretación integral de la *Constitución Federal*.**

En ese sentido, de dicha **Controversia 209/2021**, se retoman los argumentos mediante los cuales se estableció que existe una necesidad de justificar los cambios que realiza la persona legisladora través de argumentos objetivos, razonables y

⁷² Locución latina cuyo significado es 'a primera vista' o 'en principio'.

⁷³ Acorde a lo establecido en la tesis: **1a./J. 87/2017 (10a.)** de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE”**.

⁷⁴ Consideraciones que también sostuvo la *SCJN* al resolver la controversia constitucional **109/2004**, en donde, entre otras consideraciones, analizó el alcance de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación frente al derecho de veto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

públicamente expuestos en el dictamen correspondiente o, por lo menos, en alguna etapa del procedimiento legislativo.

Lo anterior, pues en diversas ocasiones, la *SCJN* ha precisado que el artículo 16, primer párrafo, de la *Constitución Federal* prevé el **principio de legalidad**, conforme al cual, las autoridades del Estado solamente pueden actuar cuando la ley se los permita y en la forma y términos prescritos, de ahí que únicamente puedan ejercer las facultades y atribuciones previstas en la norma que regule sus actos, así como, sus consecuencias.

A fin de respetar la garantía de legalidad, **los actos legislativos tienen que estar debidamente fundados y motivados**. Respecto de esta última exigencia, se han abordado dos posibilidades⁷⁵:

- Por un lado, la **motivación ordinaria** esta es exigible cuando el acto legislativo no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, toda vez que no subyace algún tipo de riesgo en la merma de algún derecho fundamental o algún bien constitucionalmente análogo.
- Por otro lado, la **motivación reforzada** resulta en una exigencia dirigida a la emisión de ciertos actos o normas, en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional.

En este último supuesto, la *SCJN* ha establecido que quien emita el acto o la norma, razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente

⁷⁵ Criterio derivado de la controversia constitucional **32/2007**, contenido en la tesis de Jurisprudencia: **P.JJ.120/2009**, de la *SCJN*, de rubro: "**MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS**".

las circunstancias concretas del caso. Por lo anterior, se ha considerado que la **motivación reforzada** implica el cumplimiento de los requisitos siguientes:

- **La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes** y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido que lo hizo.
- **La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos** por los que la persona legisladora determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

En el caso, el proyecto de dictamen⁷⁶ mediante el cual se presentó ante el *Congreso local* la iniciativa de reforma⁷⁷, mismo que se cita como hecho notorio⁷⁸, se advierte en su objeto y descripción que tuvo como base la obligación que se estableció en el Decreto por el que expidió el *Código Electoral*, publicado el siete de junio de dos mil diecisiete, en el que se señaló que las **autoridades electorales debían adecuar y aprobar toda la normativa interna, su estructura orgánica y funcional con base en los principios de racionalidad, austeridad y eficacia** previstos para el ejercicio del

⁷⁶ En adelante *proyecto de dictamen*.

⁷⁷ Consultable en: 353ec72300aab25d7188969e5f05a573a4a88a1e.pdf (congresocdmx.gob.mx).

⁷⁸ En términos de la **Jurisprudencia XX.2o. J/24**, aplicada *mutatis mutandis*⁷⁸ emitida por los Tribunales Colegiados, bajo el rubro: **“HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR”**.

gasto público, **previando un modelo de organización compacto que brindara una mayor calidad en el servicio.**

Además, en el citado documento, se razonó que a finales del año dos mil dieciocho, se aprobó la *Ley de Austeridad*, estableciendo que los **organismos autónomos sin menoscabo de su autonomía en el ejercicio de sus respectivos presupuestos debían tomar medidas para racionalizar el gasto** destinado a las actividades administrativas y de apoyo.

La iniciativa tuvo como objetivos, los siguientes:

- La necesidad de una autoridad administrativa austera, racional y eficaz, tendente a la organización de procesos electorales menos onerosos.
- La obligación de constituir organismos electorales austeros.
- Se consideró que el nuevo modelo electoral derivado de la reforma de dos mil catorce, estableció una centralización de atribuciones en el *INE* y deja a los Organismos Públicos locales con atribuciones limitadas.

En ese sentido, la reforma en términos generales va encaminada:

- A la **optimización de competencias**. Se estableció que a partir de la reforma de dos mil catorce, las funciones atribuidas por el *Código Electoral* concretaron la distribución racional de las competencias en las diversas áreas, con lo que se ha contado **con estructuras que no necesariamente han hecho más eficiente la labor electoral**. Por ello, la iniciativa está dirigida a buscar **estructuras organizativas eficientes y austeras**.

En particular, en materia de género, se estableció que era necesario contar con una **Dirección Ejecutiva que agrupe**

el tema de género (considerando que dicho tema debe ser parte de una estrategia integral que garantice el derecho de las mujeres de participar en la vida política), e integre un programa ambicioso de educación cívica en todos sus niveles, incorporando de manera transversal el tema de género y derechos humanos como piedra angular de sus actividades.

También se argumenta que escalar el tema de género siendo una obligación constitucional y legal, para ser parte de los programas de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía será uno de los pilares y valores fundamentales de la estructura organizacional del *Instituto Electoral*.

- Ajustar a la realidad nacional los **costos de la democracia y el gasto eficiente**. Al respecto, en la iniciativa se argumenta que los recursos asignados para el capítulo **100** del presupuesto del *Instituto Electoral* destinado a servicios personales, ha ido creciendo año con año, pese a la disminución de atribuciones y al mandato legislativo de adelgazar las estructuras orgánicas.

Precisando que, la existencia de unidades administrativas genera la exigencia de contratación de personal, con lo que, en muchas ocasiones se advierte el fenómeno de **rendimientos decrecientes**. En ese sentido, se indica que el incremento en el personal asignado a las áreas genera una carga adicional al propio Instituto.

Se destaca que la iniciativa implica la disminución de la estructura electoral y la redistribución de competencias, así como, funciones que optimicen el gasto aplicado por el *Instituto Electoral*; asimismo, actuar conforme al derecho a la buena administración pública que se encuentra establecido en el artículo séptimo de la *Constitución Local*.

También se razona en el citado documento que, la reestructuración del órgano electoral deberá revalorar la división de competencias y el manejo óptimo de recursos.

En la iniciativa se consideraron los presupuestos asignados a algunos *OPLES* y del comparativo, determinaron como desproporcionado, lo otorgado al *Instituto Electoral*.

En ese sentido, en el dictamen se sostuvo que, al reducir la estructura orgánica, se disminuían costos de la democracia y el *Instituto Electoral* se vería obligado a solicitar al *INE* cumpla con las funciones conferidas en la reforma de dos mil catorce.

El impacto presupuestal de la iniciativa corresponde a **\$4,369,668.96 (CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS 96/100 M.N)** mensuales brutos, lo que se traduce en **\$52,436,027.5 (CINCUENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL VEINTISIETE PESOS 50/100 M.N.)** anuales, con la desaparición de ciento cinco plazas.

Incluida la *UTGyDH*, que contaba con quince plazas, ahorrando un monto de **\$701,846.55 (SETECIENTOS UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS 55/100 M.N.)** mensuales.



Sin embargo, este *Tribunal Electoral* determina que **ambas razones son insuficientes para justificar la eliminación la UTGyDH y la Comisión de Género**, ya que no existe una **motivación suficiente y reforzada** para reducir la estructura del *Instituto Electoral*, por lo que respecta a estas áreas, transgrediendo con ello, los artículos 1 y 16 de la Constitución Federal, pues se dejó de observar el principio de legalidad en relación con el principio de progresividad.

En el caso, el primer argumento del legislativo para la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género* fue la supuesta **optimización de competencias**, enfocado en la Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía; se consideró que era necesario contar con una Dirección Ejecutiva que **aglutinara el tema de género** e integrara un programa ambicioso de educación cívica en todos sus niveles, incorporando de manera transversal el tema de género y derechos humanos como piedra angular de sus actividades.

Sin embargo, no existe una justificación objetiva y razonable para distribuir las funciones que realizaba la *UTGyDH* a cinco áreas diferentes a fin de generar una estructura funcional en materia de género, esto es, integrar un programa ambicioso de educación cívica, así como, garantizar el derecho de las mujeres de participar en la vida política, tal y como se indica en el *proyecto de dictamen*.

En efecto, este *Tribunal Electoral* no advierte cómo es que, en lugar de fortalecer dicha Unidad, así como su Comisión, para lograr el objetivo deseado, el legislativo consideró que se

generaba un mayor beneficio el dividir sus funciones en cinco áreas, quienes cuentan con especialidades distintas a las que se enfocaba dicha Unidad.

Así, es oportuno precisar, que la *SCJN* en la Jurisprudencia **P./J. 120/2009**, de rubro: “**MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**” estableció que, tratándose de las reformas legislativas, la exigencia de una **motivación suficiente y reforzada** es exigible cuando se detecta alguna “*categoría sospechosa*”⁷⁹, es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

Tal y como acontece en el caso, pues ante la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, está en riesgo la protección de los derechos político-electorales, principalmente en el ejercicio, capacitación, empoderamiento y participación activa de mujeres, juventudes, personas con discapacidad y de la diversidad sexual, entre otras, minorías.

Si bien la *SCJN* en la resolución de la acción de inconstitucionalidad **40/2017 y sus acumuladas**, determinó que cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, pero sobre todo, que queda en el Congreso de la entidad la decisión de distribuir la existencia de comisiones

⁷⁹ Son criterios de distinción que se basan en una característica subjetiva de la persona que, en principio, no guardan relación de razonabilidad con el propósito de la distinción. Consultable en https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/herramientasparaunacompreensionampliadelaiigualdad.pdf.



(o unidades), **para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo.**

Lo cierto, es que esa **libertad configurativa no está por encima de los principios de legalidad y certeza**, es decir, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos por ella determinados.

Luego, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones previstas en la ley que regula sus actos y consecuencias, es decir, la eficacia de la actuación de las autoridades está subordinada a que se ubiquen en el ámbito de facultades contenidas en el marco constitucional y legal que rige su funcionamiento.

En tal sentido, si bien el *Congreso* goza de dicha libertad configurativa para realizar propuestas de reforma, en el caso concreto, al estar inmiscuidos la protección de Derechos Humanos y Género, en atención a las funciones que realizaba la *UTGyDH* y la *Comisión de Género* en materia electoral, deben aplicarse en todo momento ***una fundamentación y motivación reforzada.***

En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, es decir, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de las personas servidoras públicas creadoras o modificadoras de la norma.

De ahí que, si el argumento del *Congreso local* fue mejorar la optimización de competencias y en el tema de género, debió

demostrar la existencia de circunstancias o hechos que comprobaran que se advertía una necesidad de dividir las funciones de la Unidad a otras áreas para lograr el objetivo planteado.

Es decir, el legislativo a través de la debida motivación reforzada, tenía que justificar que el eliminar la Unidad y distribuir sus facultades en diversas áreas, era la mejor acción para optimizar el funcionamiento de dicho órgano en materia de protección de Derechos Humanos y Género en la vida político-electoral de la Ciudad de México.

Lo cual en el caso no aconteció pues de manera general indicó que en el Instituto existían estructuras que no necesariamente han hecho más eficiente la labor electoral, sin indicar cuáles, o qué funciones eran las no lograban esa eficiencia; no mostró alguna estadística, por ejemplo, que demostrara que, en el caso concreto, la *UTGyDH* desde su creación no ha logrado la funcionalidad y especialización por la cual fue creada, y que para efecto de continuar con la gradualidad y avance que refiere el principio de progresividad, era necesario su eliminación, así como de su Comisión⁸⁰.

Asimismo, no se advierte que, con la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, se refuerce la Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía en el *Instituto Electoral*, pues en atención al Reglamento y a lo establecido en el *Código Electoral* antes de la reforma, dichas actividades ya se cumplían, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

⁸⁰ En atención a lo establecido por la SCJN en la tesis jurisprudencial: **2a./J. 35/2019 (10a.)**, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”**.



Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos	
Código Electoral antes de la reforma	Decreto por el que se reforman y adicionan artículos del Código Electoral
Artículo 68. Son atribuciones de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos :	Artículo 63. Son atribuciones de la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana . En materia de género, le corresponden las siguientes atribuciones:
I. Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género ;	c) Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género;
III. Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido ;	e) Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;
VI. Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres ;	h) Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres;
VII. Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos ;	a) Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos;
VIII. Supervisar la implementación de los mecanismos que favorecen una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral ; y	b) Supervisar la implementación de los mecanismos que favorezcan una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral;
Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos	
Reglamento Interior del Instituto Electoral	Decreto por el que se reforman y adicionan artículos del Código Electoral
Artículo 34. Le corresponde a la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos las siguientes atribuciones:	Artículo 94. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana .
II. Conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del Instituto Electoral, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento ;	XXII Tercero. Conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del Instituto Electoral, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento ;
III. Diseñar y coordinar la realización de programas, actividades, foros, eventos y estudios de investigación; para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral;	XXII Cuarto. Diseñar y coordinar la realización en el Instituto Electoral, de programas, actividades, foros, eventos y estudios de investigación; para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral;
IV. Promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente ;	No asignada a dicha Dirección , fue asignada a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización
VI. Coadyuvar , apoyar y asesorar a las demás áreas del Instituto Electoral en materia de derechos humanos, perspectiva de género, inclusión, prevención de la violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia política y a favor de un ambiente laboral seguro y sano,	XXII Sexto. Coadyuvar y asesorar a las demás áreas del Instituto Electoral en materia de derechos humanos, perspectiva de género e inclusión;
VII. En materia de VLHALS ⁸¹ , la Unidad de Género realizará las acciones que, de manera enunciativa, más no limitativa, se señalan a continuación: b) Generar campañas de prevención y sensibilización , en coadyuvancia con las áreas que se requieran, a fin de detectar problemas relacionados con VLHALS; c) Coadyuvar en la difusión permanente de campañas que informen sobre qué es y cómo prevenir la VLHALS ; f) Proponer, en coordinación con la UTCFyD, los cursos de capacitación y/o especialización para el personal involucrado en la resolución de los procedimientos relacionados con casos de VLHALS ; y	No fueron asignadas a ningún área

⁸¹ Violencia Laboral, Hostigamiento y/o Acoso Laboral y Sexual.

<p>IX. Proponer a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas, y órganos desconcentrados, la implementación de políticas, programas y proyectos en materia de paridad de género, igualdad sustantiva, así como de prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género con base en la política institucional;</p> <p>X. Coordinar, apoyar y coadyuvar en las acciones que se realicen en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género con las distintas áreas del Instituto;</p> <p>XI. Coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género;</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

En el citado cuadro se advierte que la *UTGyDH*, así como, la *Comisión de Género* ya tenían asignadas entre sus atribuciones funciones relacionadas con la Educación Cívica y Construcción Ciudadana, tales como, proponer ante el *Consejo General* la normativa necesaria para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género, supervisar los procesos institucionales que favorecieran la participación y representación política de las mujeres, opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos, supervisar la implementación de los mecanismos que favorecieran una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el *Instituto Electoral*.

Así como, conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en las acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del *Instituto Electoral*, diseñar y coordinar las actividades para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral.

De igual manera, promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente, Coadyuvar, apoyar y asesorar a las demás áreas del *Instituto Electoral* en materia de derechos humanos, perspectiva de



género, inclusión, prevención de la violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia política y a favor de un ambiente laboral seguro y sano.

Por tanto, no se advierte la justificación de transferir las funciones que realizaba la *Comisión de Género y UTGyDH* a la ahora Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana, así como, a otras áreas (*DEAPF*, otrora Comisión de Asociaciones Políticas y de Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía, *Secretaría Administrativa*, *Junta Administrativa* y la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional), cuando la Unidad y Comisión extintas ya implementaban dichas actividades en todas las áreas del *Instituto*, inclusive se aprecia a través del cuadro comparativo que existen funciones que realizaba la *UTGyDH* relacionadas con la capacitación, asesoría coadyuvancia e implementación de políticas en materia de género que en el *Decreto de Reforma* no fueron considerados ni asignadas a ninguna área, lo cual se precisa en el *Acuerdo 42*.

La segunda justificación en el *dictamen* se advierte que el *Decreto de Reforma* estuvo encaminado a ajustar al *IECM* a la realidad nacional de los **costos de la democracia y el gasto eficiente**. En ese sentido, respecto al tema de Derechos Humanos y Género, se estableció que, con la eliminación de la *UTGyDH*, se desaparecieron quince plazas, con lo cual, se estimó un ahorro de **\$701,846.55 (SETECIENTOS UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS 55/100 M.N.)** mensuales.

Al respecto, es importante precisar que el eliminar la *UTGyDH* (que en atención al acuerdo **IECM/ACU-CG-021/2019** era una Unidad Técnica de carácter especializado, que ejecutaba las atribuciones de la Comisión de Igualdad y transversalizaba el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en los programas institucionales), implicaba que el legislativo **motivaría en forma reforzada** por qué se le daría preferencia a un ahorro de recursos económicos frente la permanencia de un área especializada en derechos humanos y género. Maxime que como ha quedado demostrado, la eliminación de dicha unidad para una optimización de competencias no quedó justificada.

En ese sentido, tal y como fue analizado previamente en el **Marco normativo** en materia de derechos humanos, la *SCJN* estableció⁸² que el principio de progresividad se relaciona con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, de modo que el principio exige a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, **incrementar el grado** de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.

Asimismo, también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas **que sin plena justificación constitucional** disminuyan el nivel de la protección a los Derechos Humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

Lo anterior, sin desconocer que, dicha prohibición no es absoluta pues puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en

⁸² Véase la tesis de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”**.



cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental.

En ese sentido, cuando se adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano, y se alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos o su ahorro eficiente, es en el legislativo en quien recae la carga de justificar fehacientemente esa situación.

Es decir, no sólo la carencia de recursos públicos o su ahorro desde el enfoque del plan de austeridad basta para justificar las reformas que en materia de derechos humanos y género se realicen, sino que el poder legislativo local debe demostrar que se realizaron todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, antes de realizar modificaciones que lejos de aumentar la protección y tutela de los derechos humanos y la materia de género, impliquen como ha quedado demostrado, un retroceso.

Así, con el dictamen de la reforma al *Código Electoral*, no se justifica que exista una falta de recursos que obligue al Estado a reducir áreas en materia electoral, en el caso específico, del *Instituto Electoral* que se encarga del análisis y aplicación en todas sus áreas de los Derechos Humanos e Igualdad de Género.

Por el contrario, del referido dictamen se aprecia que su finalidad fue la de ahorrar recursos públicos atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y eficacia previstos en la *Ley de Austeridad*, pero sin avizorar que, como consecuencia de dicho ahorro, no se pusiera en riesgo la funcionalidad del *Instituto Electoral* e inclusive del sostenimiento del Estado, para que no se

apliquen acciones tan rigurosas que impliquen la eliminación de áreas especializadas en derechos humanos y género.

De ahí que se advierta que el *Decreto* en materia de género, **no priorizó la protección de los derechos humanos y género, sino que priorizó un ahorro de recursos públicos basado en una política pública de austeridad** que carece de una motivación reforzada.

Lo anterior, pues, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico.

Aunado a lo anterior, se restringe de forma radical, la especialización, profesionalismo y concentración de funciones en materia de género, sin sustento idóneo, siendo que éstos, tienen prioridad *prima facie*⁸³, frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, éstos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos, como se explica a continuación.

1. b) Afectación al principio de especialización y certeza.

La *parte actora* manifiesta que, con la emisión de los *actos impugnados*, se tiene como consecuencia la pérdida de la especialización en materia de género.

Este *Tribunal Electoral* determina que el agravio deviene **fundado**, pues el *Decreto de Reforma* –además de no partir de

⁸³ Locución latina cuyo significado es 'a primera vista' o 'en principio'.



una base sólida para sostener, en materia de género, la modificación del *Código Electoral*, pues su fin de ahorro presupuestal no logró mejorar los avances que hasta antes de su emisión ya se realizaban en materia de género— también se advierte que el distribuir a diversas áreas las funciones de la mencionada área, pierde la especialización en la materia, como se explica a continuación.

El contar con una Unidad Especializada en materia de Género contribuye en la planeación de modelos de formación y capacitación que permitan garantizar una vida libre de violencia y en la cual se garanticen los derechos humanos.

En ese sentido, las Unidades para la Igualdad de Género son herramientas que deben existir en cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, con el objetivo de contribuir a transversalizar la perspectiva de género mediante la metodología del marco lógico en todas las acciones de gobierno, tanto en el ámbito de la cultura institucional, como en los programas que se instrumentan dirigidos a la población de la Entidad.

Existe un marco normativo internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres jurídicamente vinculante para el Estado mexicano; para sus tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; para los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; y para sus instituciones. Principalmente los mandatos contenidos en la CEDAW y en la Convención de Belém do Pará, mismos que han quedado establecidos en el marco normativo del presente apartado.

Por su parte, el caso **González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México**, cuyo contenido se ha explicado en el marco normativo, se estableció por la *Corte* que el Estado Mexicano debería continuar implementando programas, así como, cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a las personas funcionarias públicas.

En ese sentido, de la interpretación al citado precedente⁸⁴, se advierte que el Estado Mexicano contaba con una deficiencia en la atención y solución de problemáticas relacionadas con género y protección de Derechos Humanos, por lo que existía una necesidad latente de implementar políticas a fin de especializarse en dicha materia.

Lo que en su momento, dio lugar a la creación de unidades o áreas especializadas para la atención de cuestiones relacionadas con género, como es el caso de lo establecido en el documento rector de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres del gobierno federal, es decir, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, que en su objetivo transversal 6 establece la incorporación de las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y el fortalecimiento de su institucionalización en la cultura organizacional, lo que puede traducirse en que el Estado México **debe fomentar la implementación y**

⁸⁴ Cuya ficha técnica puede ser consultada en https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=347&lang=e



fortalecimiento de las Unidades de Género como acciones para crear medidas efectivas de Igualdad entre Hombres y Mujeres.

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, señala la necesidad de contar con mecanismos para prevenir el acoso y hostigamiento institucional, así como impulsar la cultura institucional para la igualdad laboral entre mujeres y hombres. Entre la que destaca **crear áreas especializadas para detectar, atender y denunciar maltrato, hostigamiento y acoso sexual en los centros de trabajo.**

La importancia de la Unidad Especializada en materia de Derechos y Género en el *Instituto Electoral*, radica en que tanto la *UTGyDH*, así como, *la Comisión de Género*, fomentaban el crecimiento en materia de género y derechos humanos, aunado a que **no existía una duplicidad o incompatibilidad de funciones** que propiciaran la necesidad de desaparecer dichas áreas y distribuirlas en diversas unidades o áreas que carecen de los conocimientos técnicos, especializados y profesionales necesarios para cumplir con los compromisos internacionales en materia de género y derechos humanos, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Código Electoral	Reglamento Interior del IECM
<p>Artículo 68. Son atribuciones de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos:</p> <p>I. Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género;</p> <p>II. Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Unidad Técnica de</p>	<p>Artículo 34. Le corresponde a la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Apoyar a la Secretaría Ejecutiva en el cumplimiento de las obligaciones locales, nacionales e internacionales que el Instituto Electoral tenga en materia de derechos humanos e igualdad de género, así como la implementación de estrategias que aseguren su observancia;</p>

Código Electoral	Reglamento Interior del IECM
<p>Vinculación con Organismos Externos, y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración la propia Unidad para, en su caso, proponer las medidas correctivas;</p> <p>III. Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;</p> <p>IV. Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales;</p> <p>V. Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional y al personal de la Rama Administrativa;</p> <p>VI. Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres;</p> <p>VII. Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos;</p> <p>VIII. Supervisar la implementación de los mecanismos que favorecen una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral; y</p> <p>IX. Las demás que se señalen en este Código, y en la normatividad aplicable.</p>	<p>II. Conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del Instituto Electoral, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento;</p> <p>III. Diseñar y coordinar la realización de programas, actividades, foros, eventos y estudios de investigación; para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral;</p> <p>IV. Promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente;</p> <p>V. Coordinar la política de Igualdad Laboral y no Discriminación y generar informes periódicos relativos a dicha política, además de los que guarden relación con la materia de VLHALS que se presenten en el Instituto Electoral; así como de violencia política contra la mujer en razón de género y violencia política, estos últimos, a través de la presentación de información de carácter estadístico durante la sustanciación de los respectivos procedimientos; y de naturaleza cualitativa, a la conclusión de los mismos, de conformidad con la normativa interna y/o lineamientos correspondientes;</p> <p>VI. Coadyuvar, apoyar y asesorar a las demás áreas del Instituto Electoral en materia de derechos humanos, perspectiva de género, inclusión, prevención de la violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia política y a favor de un ambiente laboral seguro y sano,</p> <p>VII. En materia de VLHALS, la Unidad de Género realizará las acciones que, de manera enunciativa, más no limitativa, se señalan a continuación:</p> <p>a) Brindar asistencia, asesoría, apoyo, acompañamiento y/o seguimiento a los asuntos puestos a su conocimiento;</p> <p>b) Generar campañas de prevención y sensibilización, en coadyuvancia con las áreas que se requieran, a fin de detectar problemas relacionados con VLHALS;</p> <p>c) Coadyuvar en la difusión permanente de campañas que informen sobre qué es y cómo prevenir la VLHALS;</p> <p>d) A solicitud de la autoridad instructora, recomendar a la persona titular del área donde surgió un conflicto que derivó en un procedimiento laboral sancionador, tomar las medidas que estime pertinentes, a fin de impedir que la persona violentada sufra consecuencias o represalias por haber denunciado la conducta infractora;</p> <p>e) Realizar las actividades que estime necesarias, a favor de propiciar un ambiente laboral seguro y sano, libre de VLHALS;</p> <p>f) Proponer, en coordinación con la UTCFyD, los cursos de capacitación y/o especialización para el personal involucrado en la resolución de los procedimientos relacionados con casos de VLHALS; y</p> <p>g) Llevar el registro del personal especializado para la asistencia, atención y orientación de casos de VLHALS; así como en materia de derechos humanos.</p> <p>VIII. Emitir opiniones y/o recomendaciones que le sean solicitadas por los órganos colegiados, la Secretaría Ejecutiva o cualquier área ejecutiva o técnica del Instituto Electoral;</p> <p>IX. Proponer a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas, y órganos desconcentrados, la implementación de políticas, programas y proyectos en materia de paridad de género, igualdad sustantiva, así como de prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género con base en la política institucional;</p> <p>X. Coordinar, apoyar y coadyuvar en las acciones que se realicen en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género con las distintas áreas del Instituto;</p>



Código Electoral	Reglamento Interior del IECM
	XI. Coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género; XII. Emitir opinión especializada relacionada con los elementos que se requieren, para determinar la existencia de violencia política contra las mujeres en razón de género; XIII. Coadyuvar con la Secretaría Ejecutiva, la DEAP y la UTAJ, en el acompañamiento de personas que presenten quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género; y XIV. Las demás que le confiera la normativa del Instituto Electoral.

A través del citado cuadro podemos observar que la *UTGyDH* tenía dentro de sus atribuciones, el apoyar y asesorar a las demás áreas del *Instituto Electoral* en materia de derechos humanos, perspectiva de género, inclusión, ***prevención de la violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia política y a favor de un ambiente laboral seguro y sano*** (funciones últimas que no fueron trasladadas a ningún área del *Instituto Electoral* y que quedaron sin regulación institucional al momento de aprobarse el *Decreto de Reforma*).

De igual manera, está se encargaba de brindar asistencia, asesoría, apoyo, acompañamiento y/o seguimiento a los asuntos puestos a su conocimiento.

Mientras que la *Comisión de Género* proponía al *Consejo General* la normativa en pro de la promoción de los derechos humanos e igualdad de género; asimismo, revisaba la implementación de la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, supervisaba las acciones relativas a estos tópicos y dirigidas al personal del *Instituto Electoral*; en general, fortalecía la cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el referido *Instituto Electoral*.

Con base en lo anterior, se puede deducir que, **para el cumplimiento de las referidas funciones, el personal debía contar con la especialización en la materia, pues solo así era posible alcanzar los objetivos y fines de manera eficiente, permitiendo un mejor desempeño organizacional.**

No obstante, las funciones de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos, así como, *UTGyDH*, se distribuyeron de la forma siguiente:

Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos			
Código Electoral antes de la reforma	Decreto por el que se reforman y adicionan artículos del Código Electoral		
Artículo 68. Son atribuciones de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos :	Artículo 63. Son atribuciones de la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana . En materia de género, le corresponden las siguientes atribuciones:	Artículo 67. Son atribuciones de la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional , las siguientes:	Artículo 88. Son atribuciones de la persona titular de la Secretaría Administrativa :
I. Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género;	c) Proponer al Consejo General, los manuales, lineamientos y reglamentos necesarios para la promoción de los derechos humanos e igualdad de género;		
II. Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos , y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración la propia Unidad para, en su caso, proponer las medidas correctivas;	d) Aprobar el Programa de Derechos Humanos e Igualdad de Género que le proponga la Secretaría Ejecutiva , y conocer de los informes que al respecto ponga a su consideración para, en su caso, proponer las medidas correctivas;		
III. Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;	e) Revisar los documentos de planeación institucional estratégica y operativa y proponer la transversalidad de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en su contenido;		
IV. Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales;	f) Revisar la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, en las tareas institucionales;		
V. Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional y al personal de la Rama Administrativa ;	g) Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional ;	IV Bis. Supervisar las acciones, competencia del Instituto, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a los miembros del Servicio Profesional Electoral .	XXIV Quáter. Supervisar las acciones competencia del Instituto relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas al personal de la Rama Administrativa ;
VI. Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres;	h) Supervisar los procesos institucionales que favorecen la participación y representación política de las mujeres;		
VII. Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos;	a) Opinar sobre las publicaciones institucionales en materia de género y derechos humanos;		
VIII. Supervisar la implementación de los mecanismos que favorecen una cultura	b) Supervisar la implementación de los mecanismos que favorezcan		

institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral; y	una cultura institucional incluyente, no discriminatoria y no sexista en el Instituto Electoral;		
IX. Las demás que se señalen en este Código, y en la normatividad aplicable.	j. Las demás que se señalen en este Código, y en la normatividad aplicable.		
Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos			
Reglamento Interior del Instituto Electoral		Decreto por el que se reforman y adicionan artículos del Código Electoral	
Artículo 34. Le corresponde a la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos las siguientes atribuciones:	Artículo 94. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción Ciudadana.	Artículo 95. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización:	
I. Apoyar a la Secretaría Ejecutiva en el cumplimiento de las obligaciones locales, nacionales e internacionales que el Instituto Electoral tenga en materia de derechos humanos e igualdad de género, así como la implementación de estrategias que aseguren su observancia;	XXII. Bis. Apoyar a la Secretaría Ejecutiva en el cumplimiento de las obligaciones locales, nacionales e internacionales que el Instituto Electoral tenga en materia de derechos humanos e igualdad de género, así como la implementación de estrategias que aseguren su observancia;		
II. Conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del Instituto Electoral, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento;	XXII Ter. Conducir las acciones para la incorporación de la perspectiva de género, derechos humanos y el enfoque de igualdad sustantiva en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas del Instituto Electoral, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento;		
III. Diseñar y coordinar la realización de programas, actividades, foros, eventos y estudios de investigación; para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral;	XXII Quáter. Diseñar y coordinar la realización en el Instituto Electoral, de programas, actividades, foros, eventos y estudios de investigación; para promover el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos e igualdad de género en el ámbito político electoral;		
IV. Promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente;		XV. Novies. Promover mecanismos de coordinación con instituciones públicas, privadas, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, para instrumentar proyectos y actividades que fortalezcan la cultura político-electoral, libre de violencia política y contribuir a una democracia igualitaria e incluyente; y	
V. Coordinar la política de Igualdad Laboral y no Discriminación y generar informes periódicos relativos a dicha política, además de los que guarden relación con la materia de VLHALS que se presenten en el Instituto Electoral; así como de violencia política contra la mujer en razón de género y violencia política, estos últimos, a través de la presentación de información de carácter estadístico durante la sustanciación de los respectivos procedimientos; y de naturaleza cualitativa, a la conclusión de los mismos, de conformidad con la normativa interna y/o lineamientos correspondientes;	XXII Quinquies. Coordinar la política de Igualdad Laboral y no Discriminación. Asimismo, generar informes periódicos relativos a dicha política, además de los que guarden relación con materia de violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual y violencia política que se presenten en el Instituto Electoral. Estos últimos, a través de la presentación de información de carácter estadístico durante la sustanciación de los respectivos procedimientos y de naturaleza cualitativa, a la conclusión de los mismos, de conformidad con la normativa interna y/o lineamientos correspondientes;		
VI. Coadyuvar , apoyar y asesorar a las demás áreas del Instituto Electoral en materia de derechos humanos, perspectiva de género, inclusión, prevención de la violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia política y a favor de un ambiente laboral seguro y sano,	XXII Sexies. Coadyuvar y asesorar a las demás áreas del Instituto Electoral en materia de derechos humanos, perspectiva de género e inclusión; y		
VII. En materia de VLHALS, la Unidad de Género realizará las acciones que, de manera enunciativa, más no limitativa, se señalan a continuación: a) Brindar asistencia, asesoría, apoyo, acompañamiento y/o seguimiento a los asuntos puestos a su conocimiento; b) Generar campañas de prevención y sensibilización, en coadyuvancia con las	No quedaron distribuidas , si bien el coordinar la política de Igualdad Laboral y no Discriminación. Asimismo, generar informes periódicos relativos a dicha política, además de los que guarden relación con materia de violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual y violencia política que se presenten en el Instituto Electoral. Estos últimos, a través de la presentación de información		

<p>áreas que se requieran, a fin de detectar problemas relacionados con VLHALS;</p> <p>c) Coadyuvar en la difusión permanente de campañas que informen sobre qué es y cómo prevenir la VLHALS;</p> <p>d) A solicitud de la autoridad instructora, recomendar a la persona titular del área donde surgió un conflicto que derivó en un procedimiento laboral sancionador, tomar las medidas que estime pertinentes, a fin de impedir que la persona violentada sufra consecuencias o represalias por haber denunciado la conducta infractora;</p> <p>e) Realizar las actividades que estime necesarias, a favor de propiciar un ambiente laboral seguro y sano, libre de VLHALS;</p> <p>f) Proponer, en coordinación con la UTCFyD, los cursos de capacitación y/o especialización para el personal involucrado en la resolución de los procedimientos relacionados con casos de VLHALS; y</p> <p>g) Llevar el registro del personal especializado para la asistencia, atención y orientación de casos de VLHALS; así como en materia de derechos humanos.</p> <p>VIII. Emitir opiniones y/o recomendaciones que le sean solicitadas por los órganos colegiados, la Secretaría Ejecutiva o cualquier área ejecutiva o técnica del Instituto Electoral;</p> <p>IX. Proponer a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas, y órganos desconcentrados, la implementación de políticas, programas y proyectos en materia de paridad de género, igualdad sustantiva, así como de prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género con base en la política institucional;</p> <p>X. Coordinar, apoyar y coadyuvar en las acciones que se realicen en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género con las distintas áreas del Instituto;</p> <p>XI. Coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género;</p> <p>XII. Emitir opinión especializada relacionada con los elementos que se requieren, para determinar la existencia de violencia política contra las mujeres en razón de género;</p> <p>XIII. Coadyuvar con la Secretaría Ejecutiva, la DEAP y la UTAJ, en el acompañamiento de personas que presenten quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género; y</p> <p>XIV. Las demás que le confiera la normativa del Instituto Electoral.</p>	<p>de carácter estadístico durante la sustanciación de los respectivos procedimientos y de naturaleza cualitativa, a la conclusión de los mismos, de conformidad con la normativa interna y/o lineamientos correspondientes quedó a cargo de esta Dirección, no así por cuanto hace a estas actividades específicas.</p>	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

En resumen, y como se apuntó en el contexto del presente asunto, la distribución de facultades en materia de Derechos Humanos y Género quedó de la forma siguiente:

- Desaparece la *UTGyDH*, así como, la *Comisión de Género*.
- La mayoría de las funciones que realizaba la *UTGyDH*, ahora las ejercerá la *DEECyCC*, mientras que, respecto a la *Comisión de Género*, la mayoría de sus funciones son



integradas a la antes denominada Comisión de Educación Cívica y Construcción Ciudadana.

- Actividades que correspondían a mecanismos de coordinación con organismos externos en materia de género ahora serán competencia de la *DEAPF*.
- A la Comisión Permanente de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como, la *Secretaría Administrativa*, les corresponde ahora supervisar las acciones, relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a las personas que son parte del Servicio Profesional Electoral y de la Rama Administrativa.
- La Junta Administrativa, le correspondiente a aprobar e integrar proyectos relacionados con temas de Género, Equidad, Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

Con esta distribución se considera que lejos de mejorar u optimizar la función electoral y profesionalismo del *Instituto Electoral* en materia de derechos humanos y género, trae como consecuencia la trasgresión a los derechos humanos en su enfoque transversal que la citada Unidad y Comisión ya realizaban; pues el distribuir las actividades en diversas áreas significó una pérdida de la especialización y profesionalización que el Instituto tenía al concentrar todas las funciones en una sola Unidad Técnica, y Comisión.

En efecto, tal como fue señalado, resulta sustancial que se cuente con una Unidad de Género especializada, pues es ésta la que

debe encargarse de asesorar, dar seguimiento y evaluar las acciones, Políticas Públicas con Perspectiva de Género en el cumplimiento de la Política Nacional al interior del *Instituto Electoral*.

Maxime que esta Unidad, no solo capacitaba al interior de la misma, sino que revestía a todo el *Instituto Electoral* del conocimiento, asesoramiento y seguimiento con un enfoque materializado en la perspectiva de género.

Cada área (Dirección, Unidades Técnicas, etc.) tiene la especialización de las actividades que realizan, pero la *UTGyDH* contaba con un enfoque general, transversal y de derechos humanos para aterrizar al caso concreto, sus conocimientos en materia de género.

Es decir, al dividir las funciones de la *UTGyDH*, se crea la obligación a todas las áreas a las que se les encomienda dichas funciones de conformar (prácticamente de cero) un equipo de trabajo al interior que debe ser sensibilizado y capacitado con enfoque de género, lo cual ya existía previo a la reforma y se encontraba concentrado en la *UTGyDH*.

Además de que, al dispersar las funciones en diversas áreas, crea la necesidad obligatoria de una comunicación permanente y sólida entre las que ahora contarán con las facultades de la *UTGyDH*; lo anterior a efecto de dotar certeza en las acciones, manuales, actividades, documentos que se emitan o implementen y que éstas no sean contradictorias entre áreas. Lo cual, la Unidad desaparecida ya realizaba, al ser un área concentrada y especializada sobre los temas de derechos humanos y género que guardaban sentido, congruencia y certeza.



El distribuir las actividades especializadas de la *UTGyDH* en diversas áreas que no se encuentran especializadas y profesionalizadas en materia de género y derechos humanos, propicia que se pierda la institucionalización en la materia en violación al principio de progresividad de los derechos humanos, lo cual ha sido ganado en el transcurso del tiempo con el trabajo que ya realizaba dicha área especializada.

Por ello, se considera que la materia de género no puede ser abordada por todas las áreas del Instituto, pues ello no sólo rompería con el principio de unidad y especialización sobre la materia, sino que además se obligaría a que todas las áreas del *Instituto Electoral* tengan que especializarse en Derechos Humanos y Género, perdiendo tiempo y recursos públicos y humanos en la transición hacia su especialización, generando un retroceso a los avances que el Instituto ya venía desarrollando.

En ese sentido, este *Tribunal Electoral* estima que el *Decreto de Reforma*, así como, su acto de aplicación, lejos de contribuir con el principio de progresividad en materia de Derechos Humanos, su emisión tuvo como consecuencia la regresividad del avance que el *Instituto Electoral* ya ha desarrollado, pues la emisión del *Decreto de Reforma* no evidencia un avance, sino un total retroceso en la protección de la materia.

Ello es así, al no advertirse una justificación razonable por la cual se ponderará la austeridad frente a la protección de los derechos humanos y principalmente, los derechos de las mujeres a contar con un área especializada para el seguimiento y atención a actos sobre violencia política, hostigamiento sexual y laboral.

1. c) **Violencia política contra las mujeres por razón de género, así como institucional.**

La *parte actora*, considera que el **Acuerdo 42 del Consejo General**, fundamentado en la reforma del dos de junio al *Código Electoral*, tiene como consecuencia una merma en los derechos político electorales de las mujeres, lo que se traduce en **Violencia política contra las mujeres por razón de género** así como **violencia institucional**.

Al respecto, el *Código Electoral*⁸⁵ establece que la **violencia política contra las mujeres en razón de género**, es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres.

Así como, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad; el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por ser mujer, y le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

Asimismo, la *Ley Procesal*⁸⁶ establece que **Violencia Política contra las Mujeres** es toda acción, conducta u omisión, incluida

⁸⁵ Artículo 4 inciso C, fracción VII.

⁸⁶ Artículo 1 fracción XXII.

la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada.

Lo anterior que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como, el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

En ese sentido, cabe destacar que, si bien se suprime la *UTGyDH*, y con ello la *parte actora* refiere que se incurre en **violación política contra las mujeres en razón de género**, lo cierto es que su agravio deviene **infundado**, ya que, para identificar la violencia política en contra de las mujeres **con base en el género**, es necesario verificar que:

a. El acto u omisión se **dirige a una mujer por ser mujer**, tiene un impacto diferenciado y/o afecta desproporcionadamente a las mujeres. Es decir, que **las posibles agresiones estaban especialmente planificadas y orientadas por su condición de mujer y por lo que representan en términos simbólicos** bajo concepciones basadas en prejuicios.

Elemento que en el caso no se actualiza, pues el *Decreto de Reforma* no se dirigió exclusivamente a legislar en contra de las mujeres por ser mujeres, sino que el decreto estaba planificado a efecto de optimizar las funciones del *Instituto Electoral* y reducir costos, lo cual si bien, se advirtió que no se tuvo una motivación

reforzada y por tanto existió una violación al principio de progresividad, ello, no configura una agresión hacia las mujeres solo por serlo.

Por su parte el *Acuerdo 42*, no se advierte que se haya ordenado acciones generales en contra de las mujeres, o acciones para dar cumplimiento al decreto que contenga estereotipos o prejuicios que hagan visible una afectación hacia los derechos políticos de las mujeres solo por su sexo.

b. El acto u omisión tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Si bien, se advirtió que, con la eliminación de la *UTGyDH*, así como, la *Comisión de Género* se generaba un retroceso en materia de género y su especialización en el *Instituto Electoral*, lo cierto es que ello no fue objeto del legislativo, sino que intentó fomentar la Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía, y aunque, no estuvo debidamente fundado y motivado, no obstante existe certeza de que su objeto no fue menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres

c. Se da en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público y **el acto u omisión es simbólico, verbal**, patrimonial, económico, físico, **sexual y/o psicológico**. Si bien, el caso se analiza en el marco de los derechos políticos electorales de la ciudadanía, a través del funcionamiento y estructura del *Instituto Electoral* lo cierto es que no se advierte algún acto de violencia ya sea simbólica, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológica.

d. **Es perpetrado** por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas. En el caso los actos impugnados fueron realizados por agentes del Estado, no obstante, los demás elementos no se configuraron.

Por cuanto, a la **violencia institucional**, la *parte actora* señala que las actividades que tenía la **UTGyDH** conforme al Reglamento Interno, no se transfirieron a la Dirección Ejecutiva, y al no encontrarse cubiertas dichas actividades se incurre en la **violencia institucional**, al impedir el pleno goce de los derechos político-electorales de las mujeres en los términos que ya se encontraban contemplados.

Lo cual se considera **infundado** pues la violencia institucional se ejerce por las y los servidores públicos a través de actos u omisiones que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres; siendo que, en el presente caso, no es en contra del género femenino, las razones dadas para desaparecer la **UTGyDH** es por una cuestión de austeridad y no sólo desaparece dicha Unidad sino otras Unidades y Comisiones con el objeto, según el dictamen de la iniciativa de optimizar el gasto y las funciones del Instituto.

Por todo lo anterior, si bien al eliminarse la **UTGyDH** se ve afectada de alguna forma el seguimiento a lo que se planteó en el Programa Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Igualdad de Género y Derechos Humanos 2022, ello no implicó

propiamente violencia política en contra de las mujeres en razón de género; si no que contravino la afectación al principio de progresividad y no regresión, en contra de un grupo históricamente vulnerado, tal como quedó establecido a lo largo del presente apartado de estudio.

1. d) Transgresión al principio de confianza legítima.

La *impugnante* manifiesta que la ciudadanía se encuentra en estado de incertidumbre jurídica respecto a cuál es la autoridad competente y facultada en los temas que solían ser competencia de la *UTGyDH* y su *Comisión*.

Manifiesta que esta incertidumbre deviene de la falta de armonización e inconsistencias normativas por parte de las autoridades legislativas, lo que tiene como consecuencia que las personas habitantes de esta Ciudad no tengan certeza respecto a las autoridades que ahora les corresponde las facultades de la *UTGyDH*, el régimen normativo aplicable, cuáles son las normas que se encuentran vigentes y cuales las derogadas.

Al respecto y en suplencia de la queja⁸⁷, se considera que el agravio de la *parte actora* está dirigido a exponer la violación al **principio de confianza legítima**, el cual consiste en otorgar certeza a las personas ciudadanas respecto de una situación.

En efecto, la *SCJN*, en la tesis de jurisprudencia: **2a./J. 103/2018 (10a.)**, de rubro: **“CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD”**, estableció que

⁸⁷ En atención a lo dispuesto en la Jurisprudencia **J.015/2002**, aprobada por este *órgano jurisdiccional*, de rubro: **“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. PROCEDE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL”**.

el **principio de confianza legítima** está sustentado en el derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, que tutela la prerrogativa del particular a no estar en una situación de incertidumbre jurídica y, por ende, en estado de indefensión, al evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades, **en el sentido de que cuando hayan creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, no puedan modificarlos de forma imprevisible e intempestiva.**

En ese sentido, este *órgano jurisdiccional* estima que el agravio planteado por la *parte actora* es **fundado**, puesto al haberse creado, suprimido y readscrito diversas áreas del *Instituto Electoral*, las cuales se encargaban específicamente de atender temas relacionados en la materia de género, se propicia incertidumbre en la ciudadanía respecto a qué instancia acudir para la protección de sus derechos fundamentales.

En efecto y como quedó establecido a lo largo de la presente sentencia, con el *Decreto de Reforma*, en materia de Derechos Humanos y Género, se eliminó la *UTGyDH*, así como, su Comisión, en ese sentido, la mayoría de sus atribuciones fueron entre diversas áreas como es la *DEECyCC*, la antes denominada Comisión de Educación Cívica y Construcción Ciudadana, la *DEAPF*, la Comisión Permanente de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como, la *Secretaría Administrativa* y Junta Administrativa

Aunado a lo anterior, las funciones establecidas a la *UTGyDH* en términos de lo establecido en el Reglamento Interior del *Instituto*

Electoral, en materia de Violencia Laboral, Hostigamiento y/o Acoso Laboral y Sexual⁸⁸, tales como, generar campañas de prevención y sensibilización, en coadyuvancia con las áreas que se requieran, a fin de detectar problemas relacionados con VLHALS; coadyuvar en la difusión permanente de campañas que informen sobre qué es y cómo prevenir la VLHALS;

Proponer, en coordinación con la entonces *UTCFyD*, los cursos de capacitación y/o especialización para el personal involucrado en la resolución de los procedimientos relacionados con casos de VLHALS; proponer a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas, y órganos desconcentrados, la implementación de políticas, programas y proyectos en materia de paridad de género, igualdad sustantiva, así como de prevención y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género con base en la política institucional; coordinar, apoyar y coadyuvar en las acciones que se realicen en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género con las distintas áreas del Instituto.

Coadyuvar en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, no fueron contempladas en el *Decreto de Reforma*, por tanto, se estima que en el caso se vulnera la **garantía de seguridad jurídica** en la ciudadanía, pues la misma al momento de la aprobación del *Decreto de Reforma* no tuvo certeza de qué áreas se encargarían de las funciones relacionadas con VLHALS.

En ese sentido, como se señaló al haberse trasladado y creado nuevas funciones a las diversas áreas, la ciudadanía podría encontrarse en un estado de indefensión al no tener claridad

⁸⁸ En adelante VLHALS.



respecto a qué áreas especializadas en materia de derechos humanos y género deberán dirigirse para hacer valer la protección de sus derechos a una vida libre de violencia, hostigamiento laboral y sexual al interior del *Instituto Electoral*.

Asimismo, los cambios que implicaron el retroceso en materia de género como quedó establecido en apartados anteriores, genera en la ciudadanía la falta de certeza respecto a la funcionalidad y organización del *Instituto Electoral* violentándose con ello, el **principio de confianza legítima**.

Por tanto, como se señaló con anterioridad, al no existir una justificación razonable, sustentada, clara y concreta para la eliminación de la *UTGyDH*, se estima que con los *actos impugnados* condujeron a una actuación arbitraria y excesiva, teniendo como consecuencia que la ciudadanía pueda perder la confianza en el *Instituto Electoral* ante la falta de estabilidad que los *actos impugnados* ocasionan.

Conclusión.

En ese sentido, como quedó demostrado a lo largo del presente estudio, el *Decreto de Reforma* al derogar y modificar las disposiciones que establecían contar con un área especializada en Género y Derechos Humanos en el *Instituto Electoral*, esto es, la *UTGyDH*, así como, su Comisión, trajo como consecuencia la violación principio de progresividad y no regresión, consagrado en los tratados internacionales, fortalecido en los precedentes que han fijado una postura progresista (los cuales han quedado debidamente señalados en el marco normativo del presente estudio); así como, a los artículos primero de la *Constitución*

Federal, y cuarto inciso B numerales 1 y 4⁸⁹ de la *Constitución Local*.

En efecto, el legislativo al pretender realizar una reestructura y eliminación de áreas cuyas funciones están estrechamente relacionadas con la protección de los derechos político-electorales, principalmente en el ejercicio, capacitación, empoderamiento y participación activa de mujeres, juventudes, personas con discapacidad y de la diversidad sexual, entre otras minorías, **debió ajustar su actuación con una motivación reforzada** que permitiera concluir que las reformas alcanzaban una mayor progresividad a los avances que hasta el momento había alcanzado el *Instituto Electoral* en Derechos Humanos, principalmente en el tema de género, lo cual no ocurrió.

Cuestión que era imprescindible para alcanzar la legalidad del acto impugnado, ya que, en el caso concreto, al eliminar a la *UTGyDH*, así como, su respectiva Comisión, áreas que conocían y protegían los derechos antes aludidos, las personas legisladoras tenían la obligación constitucional de demostrar forzosamente que esto implicaría **incrementar el grado** de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, al estar relacionados con el principio de progresividad y no regresión.

Y solo en el caso de que, por circunstancias extraordinarias, se acreditara plenamente que existía la necesidad de aprobar reformas que implicaran una regresión en cuanto al alcance y

⁸⁹ Principios rectores de los derechos humanos: La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, **progresividad y no regresividad** son principios de los derechos humanos... En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.



tutela de los Derechos Humanos en materia de género, esto debía estar debidamente justificado.

Sin embargo, el desaparecer la *UTGyDH*, así como su Comisión; dividir la mayoría de las funciones en cinco áreas distintas del *Instituto Electoral*; y omitir reasignar las atribuciones relacionadas con el apoyo y asesoramiento a las demás áreas del referido Instituto en materia de derechos humanos, perspectiva de género, inclusión, prevención de la violencia laboral, hostigamiento y/o acoso sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, violencia política y a favor de un ambiente laboral seguro y sano, lejos de implicar un criterio progresista, implicó una medida regresiva que tampoco estuvo justificada, pues no priorizó la protección de los derechos humanos y género, solo el ahorro de recursos públicos basado en una política pública de austeridad que carece de una motivación reforzada.

Por ello, se considera que, en el caso de la *UTGyDH*, así como, su Comisión, debe aplicarse la reviviscencia de dichas áreas, lo anterior, en razón a que la materia de género no puede ser abordada por todas las áreas del citado Instituto, ya que no sólo rompería con el principio de unidad y especialización sobre la materia, sino que además se obligaría a que todas esas áreas tengan que especializarse en Derechos Humanos y Género, perdiendo tiempo, recursos públicos y humanos en la transición hacia su especialización, generando con ello, un retroceso a los avances que el Instituto, en dicha materia, venía desempeñando.

II. AFECTACIÓN A LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO ELECTORAL E INVASIÓN DE COMPETENCIAS

Como quedó señalado en el resumen de agravios, en los numerales 2, 3 y 4, la *parte actora* aduce esencialmente, que el *Decreto de Reforma* y el *Acuerdo 42 del Consejo General* a través del cual se materializó la aplicación del primero, se traducen en una afectación a la autonomía del *Instituto Electoral* como órgano constitucional autónomo⁹⁰, al suprimirse la facultad de crear nuevas Unidades Técnicas, además de invadir aspectos relacionados con su organización y funcionamiento internos y su relación de coordinación con el *INE*, mismos que serán analizados en el orden precisado anteriormente.

Para ello, resulta indispensable establecer el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial que servirá de sustento.

A. Marco normativo, doctrinal y jurisprudencial.

A.1 Reforma político-electoral 2014.

La reforma político-electoral de dos mil catorce, buscó fortalecer a las autoridades encargadas de desempeñar la función electoral, a través de la creación del *INE* y los *OPLES*, bajo un esquema de coordinación.

Conforme con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartados A, B y C de la *Constitución Federal*, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del *INE* y de los *OPLES* de las entidades federativas.

El *INE* tiene definidas ciertas facultades para ejercerlas tanto en los procesos electorales federales como locales y tiene la

⁹⁰ En adelante *OCA* u *OCAS*.



atribución de ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación.

Por su parte, los *OPLES* tienen a su cargo las elecciones locales y ejercen todas las facultades no reservadas al *INE*, conforme con lo previsto en la *Constitución Federal* y con base en las constituciones y leyes electorales de cada entidad federativa.

Asimismo, la *Constitución Federal* dispone expresamente que el Congreso de la Unión fijará un reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme con las bases ahí establecidas.

De esta forma, los apartados B y C de la base V del artículo 41 constitucional, establecen las atribuciones del *INE* y de los *OPLES*, en relación con los procesos electorales locales. Asimismo, se prevé constitucionalmente que el *INE*, mediante convenio con la respectiva autoridad electoral local, pueda, incluso, hacerse cargo de los sus procesos electorales.

No obstante, el propio texto constitucional señala que las atribuciones del *INE* respecto de los procesos electorales locales pueden ser **delegadas** a los *OPLES*, sin perjuicio, de que las pueda reasumir con posterioridad.

Lo anterior implica que **constitucionalmente** se establece un nuevo sistema de facultades concurrentes entre el *INE* y los *OPLES*, pues ambos pueden actuar respecto de la organización, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales locales, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y

términos de la participación de dichos entes a través de una ley general⁹¹.

A2. De los OCAS.

Sobre la idea de los órganos autónomos en materia electoral, la doctrina ha establecido una serie de rasgos identificadores que permiten un acercamiento sobre su tratamiento en las Constituciones locales pues, a diferencia de otro tipo de órganos, entes o instituciones, los *OPLES* se han edificado bajo una naturaleza jurídica concreta en estricta observancia a lo establecido por el artículo 116 de la *Constitución Federal*, es decir, como **OCAS**, lo que significa que la **autonomía** que se les reconoce desde la Norma Suprema **es plena y carente de condicionamientos**, aunque no por ello ilimitada⁹².

Asimismo, se les ha identificado como órganos **cuya estructura se encuentra enteramente dictada desde la Constitución**, que **gozan de una posición de igualdad** respecto a los otros poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, como **elementos necesarios del ordenamiento constitucional** y una **pieza indefectible del Estado**, principalmente porque coadyuvaban con los demás poderes públicos en la **dirección política del Estado**⁹³.

⁹¹ Sirve de referencia, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES”**. Novena Época. Registro: 187982. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 142/2001. Página: 1042.

⁹² Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los Árbitros de las Elecciones Estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, prol. David Gómez Álvarez, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, pp. 44 y ss.

⁹³ *Ibidem*, p. 44 y 45.

Dentro de las notas distintivas de los *OPLES* que han sido identificadas por la doctrina, se encuentran las siguientes:⁹⁴

- *La Inmediatez.* Son instituciones que se encuentran configuradas en forma directa desde la *Constitución Federal y reforzadas* en las Constituciones estatales y leyes generales, garantizando así su existencia, autonomía e independencia.

Además, las constituciones estatales se encargan de instituir la función estatal de organizar las elecciones, de crear el órgano depositario de dicha función, determinando su integración, sus atribuciones principales, su organización básica, los principios que han de guiar su actuación, **los ámbitos de autonomía reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico** y las principales piezas del estatuto jurídico de sus personas titulares.

- *El Estatus.* Se encuentran ubicados en el vértice del sistema constitucional de los estados, **a la par de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial del Estado** y de los demás órganos constitucionales autónomos, con quienes **mantienen relaciones de coordinación y de no subordinación.**
- *El Objeto.* Se les encomienda el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones en el ámbito de la entidad federativa, de lo que deriva que **su actividad se considere de la más alta relevancia para la renovación**

⁹⁴ *Ibidem*, p. 46 y 47.

periódica de los poderes públicos y, de manera más general, para la consolidación de la democracia.

- *La Autonomía.* Tienen reconocido y asegurado **un amplio margen de autonomía** que les permite interactuar en un espacio institucional propio, **ajeno a injerencias, para que puedan cumplir con las atribuciones que constitucionalmente tienen encomendadas** bajo el seguimiento de los principios que rigen la función electoral.
- *La Independencia.* Se les asignan **suficientes garantías para asegurar tanto la independencia objetiva del órgano en sus relaciones con los demás**, como la independencia subjetiva de sus principales personas funcionarias, con el objeto de que mantengan la calidad técnica de su labor **sin someterse a presiones o interferencias de ninguna especie.**
- *Los Criterios de actuación institucional.* Están obligados a desplegar todas sus actividades **bajo criterios estrictamente técnicos y especializados.** Son órganos profesionales que deben actuar en consonancia con los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y bajo la observancia de cánones de funcionamiento y supervisión que impidan que sus decisiones se orienten por intereses ajenos, a fin de brindar confianza a la ciudadanía y fortalecer su legitimidad.
- *La Transparencia y rendición de cuentas.* Representan instancias que, como cualquier poder público, tienen la obligación de informar periódicamente sobre el ejercicio de su labor, rendir cuentas de los recursos públicos que

ejercen y poner al alcance de la ciudadanía la información pública que produzcan.

- *La Concentración de su esquema de fuentes.* En su actuación están sometidos al respeto irrestricto a la *Constitución Federal* y a la legislación electoral, como consecuencia inmediata de su sometimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad.
- *El Control de sus actos.* Sus actos y resoluciones son sometidos a un control posterior para garantizar el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad, para lo cual las Constituciones locales deben establecer un sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Finalmente, la doctrina ha establecido que **la autonomía** de los *OPLES* se manifiesta en términos de la siguiente tipología:⁹⁵

- *Técnica.* Como la capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. **Los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.**
- *Orgánica administrativa*⁹⁶. Que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder u entidad. Se trata de

⁹⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 29, año 2010, p. 258.

⁹⁶ También denominada autonomía organizacional.

independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a subordinación. Establecen parámetros de organización interna.

- *Financiera-presupuestaria.* Gozan de **la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos que les sean asignados** para el cumplimiento de sus fines. **Ello garantiza su independencia económica.** Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto.
- *Normativa.* Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
- *De funcionamiento*⁹⁷. Es una combinación de los otros tipos de autonomía, **implica que los organismos cuenten con la capacidad para realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra la autonomía técnica como a la orgánica,** financiera-presupuestal y normativa.
- *Plena.* **Implica una autonomía total,** es decir, una autentica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

En ese mismo orden de ideas, el Pleno de la *Suprema Corte* al resolver la **Controversia Constitucional 32/2005**, así como al emitir las Jurisprudencias **P./J. 20/2007**⁹⁸ y **P./J. 12/2008**⁹⁹ de

⁹⁷ También denominada autonomía funcional.

⁹⁸ Consultable en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>.

⁹⁹ Consultable en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>.



rubros: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”** y **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”**, estableció el origen y la razón de ser de los **OCAS**, así como los rasgos que los distinguen de aquellos que pertenecen a los tres poderes de la teoría clásica, a saber:

1.- Surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como resultado de una nueva concepción del Poder, bajo **una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder**, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, actualmente se habla de que **dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias**, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2.- Su creación se justificó por **la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales** y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público.

3.- Se establecieron en los textos constitucionales, **dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica** para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, **para que ejerzan una función propia del Estado**, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

4.- En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues **la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano**, pues su misión principal, radica en **atender necesidades torales tanto del Estado** como de la sociedad en general, conformándose como **nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales**.

5.- Sus características esenciales son las siguientes:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la *Constitución Federal*;
- b) Deben **mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación**;
- c) Deben **contar con autonomía e independencia funcional** y financiera;
- d) Deben **atender funciones coyunturales del Estado** que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Asimismo, la *Suprema Corte* al resolver el **Amparo en revisión 1100/2015**, razonó que, en el despliegue de sus funciones, los OCAS cuentan con una **garantía institucional respecto de su autonomía**, que se trata de una característica que incide en su estructura **orgánica** y **funcional** a fin de garantizar su **autonomía e independencia**; lo anterior, con el objetivo de que sean efectivamente alcanzados los fines que les han sido encomendados, aunado a que por su especialización e importancia social, requieren tener asegurada su autonomía respecto de los clásicos poderes del Estado.

Desde una perspectiva doctrinal se ha dicho que la **garantía institucional** responde al hecho de asegurar un contenido fijo, mínimo e inderogable de determinados conceptos constitucionales; específicamente, se busca proteger cierto contenido constitucional frente a la persona legisladora. La garantía institucional requiere entonces de dos condiciones:

- Que el objeto de protección sea una institución y;
- Que sus atributos esenciales deban ser protegidos¹⁰⁰.

Tradicionalmente, la **garantía institucional** se originó como una categoría opuesta al derecho fundamental; sin embargo, a la luz de la evolución de los derechos fundamentales ambos conceptos se han aproximado al punto de que la primera encuentra su fin y medida en los segundos.

A mayor abundamiento, en el **Amparo en revisión 153/2008**, la *SCJN* ha explicado que la denominada **garantía institucional** constituye una protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, como son, la autonomía e independencia.

Así, la **garantía institucional de autonomía** es un medio para que los OCAS alcancen la consecución efectiva de sus competencias, lo que exige considerar los fines y objetivos que fueron trazados por el poder reformador de la Constitución.

¹⁰⁰ Cfr. Cidoncha Martín, Antonio, *Garantía Institucional, Dimensión Institucional y Derecho Fundamental: Balance Jurisprudencial*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2009 (Publicación Original: UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, pp. 149-188, Madrid, España).

Ahora bien, conforme a lo resuelto por la Primera Sala de la SCJN en el amparo en revisión 750/2015, por regla general, las **garantías institucionales** no pueden invocarse como justificación para restringir la extensión del derecho fundamental, pues, la garantía institucional debe siempre usarse para maximizar, nunca para limitar, el alcance y protección del derecho humano que la dota de sentido¹⁰¹.

Finalmente, en la tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.), de rubro: **“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS”**¹⁰², la Segunda Sala de la SCJN, razonó que el **principio de división de poderes**, contenido en el artículo 49 de la *Constitución Federal*, es un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el **principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías**, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.

Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; **de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en**

¹⁰¹ Al respecto, resulta ilustrativo lo razonado en la Tesis: 1a. CCXCV/2016 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro: **“AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO.”**

¹⁰² Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.



atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

Así, los OCAS cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, **se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales**; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un OCA pues, de lo contrario, se violentaría el **principio de división de poderes**.

Al respecto, en la Jurisprudencia **P./J. 52/2005** del Pleno de la SCJN de rubro: ***“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”***¹⁰³, se razona que, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

A.3 Marco regulatorio federal.

De conformidad con los artículos 41, Base V, fracción V, Apartados A y C, 116, fracción IV, incisos b) y c), de la *Constitución Federal* la organización de las elecciones en las

¹⁰³ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/177980>.

entidades federativas es una función constitucional que realizan los *OPLES* en cuyo ejercicio regirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y gozarán de **autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.**

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la *Constitución Federal* prevé que **las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán** que los *OPLES* –como autoridades en materia electoral encargadas de la organización de elecciones –, **gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.**

Asimismo, el artículo 122 fracción IX de la Ley Suprema establece que la *Constitución Local* y las leyes de la Ciudad de México **deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y las leyes generales correspondientes.**

En virtud de la reforma constitucional y legal en materia electoral de dos mil catorce, en los artículos 5, 98 y 99 de la *LEGIPE* se estableció que los *OPLES* **gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones,** en los términos previstos en la *Constitución Federal*, en la propia *LEGIPE*, en las Constituciones y Leyes locales; y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

A.4 Marco regulatorio de la Ciudad de México.

Por su parte, la *Constitución Local* prevé, en su artículo 46 apartado A, que los **organismos autónomos** son aquellos entes de carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y



patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna.

Entre los **organismos autónomos** que se contemplan en la normatividad suprema de la Ciudad de México, según se desprende del mismo numeral en su inciso e), se encuentra el ***Instituto Electoral***.

Asimismo, el artículo 50 de la *Constitución Local* señala que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las **elecciones de la Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso Local** y alcaldías de la Ciudad de México, **así como, de los procesos de participación ciudadana, mediante los cuales se ejerce la ciudadanía, son funciones que se realizan a través del IECM**, quien tendrá a su cargo el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.

En el ejercicio de dicha función, el *Instituto Electoral* se guiará por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

A su vez, en el artículo 36 del *Código Electoral* señala que el *Instituto Electoral* realizará la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales para las **elecciones de Jefatura de Gobierno**, diputaciones al **Congreso Local** y de las alcaldías en la Ciudad de México, **así como, de los procesos de participación ciudadana**. Tendrá a su cargo el diseño y la implementación de las estrategias, programas, materiales y

demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.

Para lo cual, se señala en el mencionado dispositivo, el *Instituto Electoral* **gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones**, debiendo cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

Conforme a lo establecido en la doctrina, la Jurisprudencia de la *SCJN* y la legislación federal y local, podemos advertir que el *Instituto Electoral* es, en efecto, un **OCA** ya que:

1.- Tiene su origen y está configurado directamente en la *Constitución Federal* (artículo 41 fracción V y apartado C, en relación con el diverso 116, fracción IV incisos b y c), en la *Constitución Local* (artículos 46 apartado A, inciso e) y 50 párrafo 1) y en la *LEGIPE* (artículos 5º, 98 y 99), los que, en su conjunto, integran un bloque de constitucionalidad.

2.- Mantiene con los otros órganos del Estado -Ejecutivo, Legislativo, Judicial y otros entes autónomos-, **relaciones de coordinación**, ya que es un órgano necesario para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado de Derecho.

3.- Tiene a su cargo funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, tal como lo es la función electoral de organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y de participación ciudadana en la Ciudad de México.



4.- Goza de autonomía funcional ya que cuenta con la potestad de emitir sus actos y resoluciones sin sujetarse a ninguna indicación o directriz de algún órgano o poder, es decir, cuenta con autonomía en la determinación de sus decisiones.

5.- Se encuentra dotado de las garantías constitucionales de **autonomía e independencia para el desempeño de sus atribuciones**, con lo cual se pretende que el ejercicio de la función de organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y de participación ciudadana, se lleven a cabo con la efectividad y eficacia necesarias para dar vigencia a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

Por ende, en el ejercicio de su función electoral, **la autonomía e independencia** a que se refieren los artículos 116, fracción IV, inciso c) de la *Constitución Federal*, 46 apartado A de la *Constitución Local*, así como, 5º, 98 y 99 de la *LEGIPE* (como **garantía institucional** para una división funcional de los poderes del Estado) juegan un papel fundamental.

Pues con ellas se evita la injerencia o presión de agentes externos o la intromisión de los otros poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales- que **podieran poner en riesgo la operación del Instituto Electoral y, por ende, el cumplimiento de sus funciones constitucionales.**

B. Caso concreto.

2. Afectación a la autonomía del *Instituto Electoral*.

La *parte actora* estima que la eliminación de la facultad del *Consejo General* de crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del *Instituto Electoral*, prevista en el último párrafo del artículo 98 del *Código Electoral*, realizada a través del *Decreto de Reforma* y materializada mediante el *Acuerdo 42*, actualiza una injerencia indebida del Poder Legislativo, a la autonomía del *IECM* al limitar su capacidad de determinar su organización interna, reconocida en el artículo 46 de la *Constitución Local*, en su calidad de *OCA* y de órgano especializado que tiene a cargo la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana.

Sobre el particular, resulta pertinente precisar el contenido del artículo 98 del *Código Electoral* previo a la reforma y una vez aprobada ésta, en donde se evidencia la supresión de la facultad referida.

Redacción previa a la reforma	Redacción actual
<p>Artículo 98. El Instituto Electoral cuenta con Unidades Técnicas que respectivamente tienen a su cargo las tareas de:</p> <p>I. Comunicación Social y Difusión</p> <p>II. Servicios Informáticos</p> <p>III. Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados;</p> <p>IV. Asuntos Jurídicos</p> <p>V. Formación y Desarrollo, y</p> <p>VI. Vinculación con Organismos Externos.</p> <p><u>El Consejo General podrá crear unidades técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de los fines del Instituto.</u></p>	<p>Artículo 98. El Instituto Electoral cuenta con Unidades Técnicas que respectivamente tienen a su cargo las tareas de:</p> <p>I. Comunicación Social y Difusión</p> <p>II. Servicios Informáticos</p> <p>III. Se deroga.</p> <p>IV. Asuntos Jurídicos</p> <p>V. Se deroga.</p> <p>VI. Se deroga.</p> <p><u>Se deroga.</u></p>

En efecto, como se advierte de la tabla que antecede, en el artículo 98 del *Código Electoral*, se facultaba al *Instituto Electoral* a través de su máximo órgano de dirección, el crear Unidades Técnicas adicionales a las que contaba, a fin de tener el adecuado funcionamiento que le permitiera el logro de los fines para los que fue creado, sin embargo, con el *Decreto de Reforma* se derogó dicha facultad.

Ahora bien, este *órgano jurisdiccional* determina que el motivo de agravio deviene **fundado**, pues la derogación de la referida



facultad transgrede el principio de división de poderes y violentan la garantía institucional de autonomía del *IECM* en su calidad de OCA, como se explica a continuación:

Tal como quedó establecido en el apartado anterior, el ejercicio de la función electoral de organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en la Ciudad de México, por disposición constitucional, se encuentra encomendada al *Instituto Electoral*, quien debe guiar su actuación conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Para ello, desde la *Constitución Federal* se le confieren **garantías institucionales** que le permiten el ejercicio de sus atribuciones sin la intervención externa de agentes o poderes que pudieran, tanto jurídicamente como en los hechos, intervenir no sólo en la toma de decisiones, sino en el **correcto funcionamiento** del *OPLE*, lo cual, se encuentra íntimamente relacionado con el principio constitucional de **división de poderes**.

Así, la **autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones** se erigen como dos de los pilares fundamentales sobre los que se sostiene el funcionamiento y la subsistencia de las instituciones electorales.

Las **garantías institucionales** en favor de los *OPLES* han sido interpretadas por la *SCJN* al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 138/2007**, como una **garantía constitucional en favor de la ciudadanía** y de los propios **partidos políticos**, quienes ejercen sus derechos en el ámbito de competencia de dichas instituciones, por lo que, su adecuado funcionamiento les significa un beneficio.

Dichas garantías se traducen en aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales:

- **Salvaguardar sus características orgánicas y funcionales esenciales**, para el adecuado cumplimiento de las tareas que tienen encomendadas y;
- Emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable, **sin tener que acatar o someterse a** indicaciones, instrucciones, sugerencias o **insinuaciones, provenientes** ya sea de superiores jerárquicos, **de otros poderes del Estado** o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Lo anterior, en beneficio de la sociedad en general y de la ciudadanía en lo particular -incluidos los partidos políticos-, al tratarse de las autoridades que tienen encomendadas la función electoral.

Por ende, de lo razonado en la citada Acción de Inconstitucionalidad, se desprende que, tratándose del *IECM* **deben operar los mismos lineamientos generales instituidos para el poder judicial local y para el órgano jurisdiccional en materia electoral local**, al formar parte del bloque de reglas y principios instituidos por el órgano reformador de la *Constitución Federal* en el artículo 116 fracción IV y, por ende, los mismos principios rectores y valores democráticos, los que sirven de guía para cimentar razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual debe guardar uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano.

En ese mismo sentido, en la **Tesis P. XXXVII/2006** de rubro: **“MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANALISIS DE LAS LEYES**



RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRATICOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 41 Y 116, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹⁰⁴, el Pleno de la SCJN estableció que, para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la *Constitución Federal*.

Ello, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano.

Por tanto, corresponde a los órganos jurisdiccionales, extraer lo principios rectores y valores democráticos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia *Constitución Federal* sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.

En ese sentido, en el sistema constitucional mexicano, respecto a la expresión “*división de poderes*” debe ser contextualizada con dos significados¹⁰⁵:

¹⁰⁴ Consultable en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175294>.

¹⁰⁵ GUASTINI, R., *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2001, p. 59.

1. En un primer sentido, la frase “*poderes*”, **denota una serie de funciones del Estado**, es decir, una serie de actividades que son desarrolladas por los órganos que conforman a la entidad estatal.

2. En un segundo sentido, la connotación “*poderes*”, hace referencia a los órganos que ejercen las diversas funciones.

Entonces, entendida en sentido actual, la separación de poderes se refleja en una doble vertiente: **a. La separación de funciones; y, b. La separación de los órganos**

a. Principio de separación de funciones. Este principio opera a partir de una especialización de las funciones. Así, una función es “*especializada*” cuando es ejercida por cierto órgano de modo exclusivo y enteramente por mandato constitucional.

En particular, una función es especializada si, y solo si, existen reglas que prohíben a cada órgano del Estado:

a.1. Ejercer esa función

a.2. Interferir en el ejercicio de esa función por parte del órgano al que está atribuida (obstaculizando o impidiendo el ejercicio) y

a.3. Privar de eficacia los actos del ejercicio de esa función

b. Principio de separación de los órganos. La proyección de este principio se realiza desde un criterio de independencia de los órganos. Podemos estimar que los **órganos son independientes cuando cada uno está libre de cualquier interferencia por parte del otro en cuanto a su:**

b.1. Formación

b.2. Funcionamiento



b.3. Duración

En el presente caso, la prohibición establecida por el legislativo de la Ciudad de México para que el *Instituto Electoral* pueda crear unidades técnicas¹⁰⁶ para el desarrollo de sus atribuciones, encuentra una violación frontal al principio de **separación de funciones y sus subprincipios**, por la trasgresión a los artículos 116, fracción IV, inciso c), y 122, fracciones VII y XIX, de la *Constitución Federal*, atento a que:

a. Existe una reserva constitucional expresa para que los OPLE'S de las entidades federativas organicen las elecciones locales, bajo los principios de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que sustrae la posibilidad de que cualquier órgano o poder, incluido el legislativo, pueda arrogarse directa o indirectamente esa facultad.

b. Al tratarse de una facultad especializada de los OPLE, la prohibición por parte del Congreso para que aquél pueda crear unidades técnicas necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, constituye una intervención de dicho órgano legislativo en el desarrollo de la función administrativa electoral, lo que interfiere de manera directa en el ejercicio de atribuciones que han sido en exclusiva conferidas al *Instituto Electoral*, lo que vacía de contenido a los principios de autonomía e independencia de los que éste se encuentra investido.

c. Igualmente, esa prohibición establecida por el Congreso, priva de eficacia el ejercicio de las facultades exclusivas que tiene el

¹⁰⁶ Cuestión que es consecuencia de la eliminación de dicha facultad.

OPLE en materia de elecciones y democracia, porque se trata de una norma que lo sujeta a actuar bajo una estructura organizacional rígida que le impide afrontar de manera eficaz y eficiente cuestiones que surjan con motivo de la organización de los procesos electivos y de participación ciudadana, aspecto que solamente puede ser reconocido y resuelto por el propio Instituto al desplegar sus atribuciones. Por ende, la autonomía e independencia que la Constitución le confiere implica que el OPLE tenga abierta la posibilidad de echar mano de áreas que constituyan herramientas eficaces para enfrentar las funciones que tiene asignadas.

En ese sentido, con la **derogación de la atribución del Consejo General de poder crear Unidades Técnicas adicionales** para el adecuado funcionamiento y logro de sus fines, resulta contraria a la garantía institucional de autonomía, pues a partir del *Decreto de Reforma* y su acto de aplicación materializado en el *acuerdo impugnado*, el *Congreso local* elimina la posibilidad de que el máximo órgano de dirección pueda realizar ajustes a su estructura tendentes a un cumplimiento más eficiente de sus fines y en consecuencia, tal limitante trasciende a aspectos organizacionales.

En ese sentido, si la intención con los *actos impugnados* era establecer algún tipo de límite en la creación de Unidades Técnicas, se pasa por alto que dicha atribución estaba sujeta a la suficiencia presupuestal, es decir, no se trataba de una facultad ilimitada o que pudiera ejercerse de manera caprichosa, mucho menos que fuera la única a través de la cual, el *Instituto Electoral* pudiera reestructurarse con el fin de atender de mejor manera sus funciones.

Sin embargo, al eliminarse la facultad de crear Unidades Técnicas, implícitamente se suprime la opción a la que puede recurrir el *Instituto Electoral* para mejorar su funcionamiento y alcanzar sus fines, limitando su ámbito de acción y decisión respecto a sus características orgánicas y funcionales.

Lo cual, implica una afectación a la garantía institucional de autonomía del *Instituto Electoral* (en su aspecto funcional y organizacional descritas en el marco normativo), al suprimirse una disposición que tenía claramente el objetivo de dotar al máximo órgano de dirección, de la capacidad de adoptar determinaciones en el ámbito de su organización y funcionamiento internos para dar cumplimiento a las atribuciones que tiene encomendadas.

Cabe señalar que, la facultad derogada dotaba al *Instituto Electoral* de la capacidad de adaptarse y hacer frente a los cambios tan dinámicos y retos que se suscitan en el ámbito electoral, sin necesidad de una reforma constitucional o legal que actualizara su estructura.

En ese orden de ideas, el reconocimiento constitucional en favor del *IECM* a la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, implica que éste pueda ejercer sus atribuciones sin la intervención externa de otros poderes. Además, tales características adquieren la calidad de categoría instrumental o interpretativa¹⁰⁷, lo que significa que se convierten en elementos que permiten contrastar los efectos del *Decreto de*

¹⁰⁷ Como quedó señalado en la tesis P. XXXVII/2006 del Pleno de la SCJN de rubro: “**MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANALISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRATICOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 41 Y 116, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

reforma y el *Acuerdo 42*, con los fines que el Constituyente Permanente buscó al dotar al *Instituto Electoral* de la garantía institucional de autonomía.

Evidenciando en el caso particular, que los efectos de los *actos impugnados* no son compatibles con la finalidad de la garantía institucional de autonomía, por el contrario, se constituyen en obstáculos para su ejercicio y, en consecuencia, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, pues le impide decidir de manera autónoma e independiente sobre aspectos internos de carácter orgánico funcionales.

Ello en razón de que se le priva de la posibilidad de ajustar su estructura interna a través de la creación de Unidades Técnicas, entendidas como áreas u órganos encaminados a concentrar y fortalecer la atención de funciones que por su naturaleza o trascendencia requieren de un mayor grado de especialización¹⁰⁸.

Situación, que va en detrimento no solo del *IECM*, sino como se razonó en la **Acción de Inconstitucionalidad 138/2007**, de los partidos políticos y la ciudadanía en general, que ejercen sus derechos político-electorales, a través justamente de los procesos electorales y de participación ciudadana y demás actividades que organiza y desarrolla el *Instituto Electoral*.

En ese orden de ideas, la *Constitución Federal* y la *Constitución Local*, al momento de establecer que la función electoral se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad¹⁰⁹, no sólo impone límites a las

¹⁰⁸ Tal como se razonó en los Acuerdos **IECM/ACU-CG-021/2019** y **IECM/ACU-CG-023/2019**.

¹⁰⁹ Artículo 116 fracción IV inciso b) de la *CPEUM* y 50 numeral 3 de la *Constitución Local*.

autoridades electorales para evitar que su actuación contravenga estos principios, sino que también conlleva que otros poderes se abstengan de realizar cualquier actuación de pudiera comprometer su cumplimiento.

Así, los *actos impugnados*, obstruyen el adecuado funcionamiento del *Instituto Electoral* conforme a los principios constitucionales rectores antes señalados, al limitar su capacidad de auto organización para hacer frente a las tareas previstas en el artículo 36 del *Código Electoral*.

Al verse obligado a acatar una determinación proveniente de otro poder del Estado -el *Decreto de Reforma*- que lo sujeta a actuar bajo una estructura organizacional rígida que le impide afrontar de manera eficaz y eficiente cuestiones que surjan con motivo de la organización de los procesos electivos y de participación ciudadana y que requieran de un mayor grado de especialización para su atención.

Cuando justamente, la facultad de crear estos órganos o áreas técnicas especializadas (Unidades Técnicas), no obstante, de estar sujeta a determinados límites le dotaba de la capacidad de adecuar su estructura organizacional y funcional para la atención de circunstancias extraordinarias o especializadas.

Sin embargo, al no tener la opción de crear nuevas Unidad Técnicas, la *autonomía* del *IECM* se ve seriamente afectada, en atención a que se limita su ámbito de acción y decisión respecto a sus características orgánicas y funcionales.

En ese orden de ideas, es importante destacar que el artículo 83, fracciones VII y VIII del *Código Electoral*, dispone que la Junta Administrativa tiene como atribución, elaborar al año siguiente de la elección del proceso electoral respectivo, con apoyo de especialistas, siempre y cuando exista suficiencia presupuestal, estudios respecto a la eficiencia y modernización de la estructura organizativa y funcional del *Instituto Electoral* y proponer al Consejo General los dictámenes correspondientes.

En concordancia con dicha disposición, los artículos 4 y 5 párrafo segundo de la *Ley de Austeridad*, establecen que los sujetos obligados emitirán disposiciones administrativas para su cumplimiento; en el caso de los OCAS, sus respectivas unidades de administración podrán establecer las medidas conducentes para interpretar y aplicar correctamente lo dispuesto en dicha ley.

Asimismo, el artículo 90 de la referida *Ley de Austeridad*, establece que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, así como los Órganos Autónomos y de Gobierno, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, sin menoscabo de su autonomía, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas institucionales aprobadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos.

Como se puede observar, la derogación de la facultad otorgada al *Consejo General* para crear nuevas Unidades Técnicas **resulta contraria** a los artículos 83, fracciones VII y VIII del *Código Electoral*, 4, 5 párrafo segundo y 90 de la *Ley de Austeridad*, así como, 116 fracción IV inciso c) de la *Constitución Federal* y 46 Apartado A primer párrafo y Apartado B numeral 1 de la *Constitución Local*, los cuales prevén:



- Que las Constituciones y leyes locales, garantizarán que las autoridades encargadas de la organización de las elecciones estatales **gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.**
- Que los OCAS, son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y **para determinar su organización interna** de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes.
- Que los OCAS, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. Contarán con estatutos jurídicos que lo garanticen. Las leyes y estatutos jurídicos garantizarán que exista equidad de género en sus órganos de gobierno. **Tendrán facultad para establecer su normatividad interna,** presentar iniciativas de reforma legal o constitucional local en la materia de su competencia, así como las demás que determinen esta Constitución y las leyes de la materia.

En ese sentido, la determinación contenida en el *Decreto de Reforma*, contraviene la garantía institucional de autonomía que contempla que el *Instituto Electoral* pueda definir su organización interna y constituye una limitante adicional a las disposiciones Constitucionales y legales -contempladas en el *Código Electoral* y la *Ley de Austeridad*- que prevén que el *IECM* está en posibilidad de buscar alternativas que le permitan eficientar y modernizar su estructura organizativa y funcional, en ejercicio de

su autonomía, siempre y cuando cuente con suficiencia presupuestal para ello, anulando de facto tales disposiciones.

Lo anterior, propicia que, como consecuencia de la eliminación de la facultad del *Instituto Electoral* para crear nuevas áreas contenida en el artículo 98 del *Código Electoral* antes de la reforma, el *IECM* ahora no pueda crear, en ejercicio de su autonomía orgánica y funcional, un órgano adecuado para ello, dada la determinación legislativa generada por el *Congreso Local* sobre el tema.

Por lo que, considerando que las garantías institucionales se dirigen a preservar las características que hacen que una entidad (en este caso el *IECM*) sea reconocible, las mismas constituyen figuras principalmente oponibles a quien se encarga del desarrollo postconstitucional de la institución, es decir, el Poder legislativo; sin embargo, también es exigible a quienes en determinado momento pudieran tener facultades de disposición sobre su ámbito de acción.

Lo anterior, no significa que la garantía institucional impida al Poder Legislativo realizar reformas relacionadas con el *Instituto Electoral*, sin embargo, las mismas deberán ser acordes con los fines que persigue la primera de esta, es decir, la facultad legislativa no es ilimitada, sino que debe armonizarse con el principio democrático y los derechos fundamentales que en encarna la garantía institucional de autonomía.

Garantía que conforme a lo razonado en la tesis aislada **2a. CLXVI/2017 (10a.)**, de rubro: **“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS**



ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS¹¹⁰, constituye una protección constitucional a la autonomía -en este caso del *IECM*- y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la *Constitución Federal*.

En el caso, a través de los *actos impugnados*, lo que se configura es la interferencia de un poder público (*Congreso local*) de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un *OCA* y en la manera en que, en ejercicio de su autonomía orgánica y funcional, se estructura y arriba a la toma de decisiones, que son justamente características que la hacen reconocible.

Por tanto, además de acreditarse la violación a la **garantía institucional de autonomía** en los términos razonados en los párrafos precedentes, también se actualiza una afectación al principio de **división de poderes**, pues al eliminarse la facultad de crear nuevas Unidades Técnicas, se coloca al *IECM* en una condición que le impide ajustar su estructura orgánica y funcional para cumplir con las tareas encomendadas y ejercer sus atribuciones de manera autónoma.

En ese orden de ideas, resulta ilustrativo el criterio sostenido por el Pleno de la *SCJN* en la Jurisprudencia **P./J. 80/2004**, de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN**

¹¹⁰ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”¹¹¹, en la que se señala que el artículo 116 de la *Constitución Federal* prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber:

- a) No intromisión,
- b) No dependencia y
- c) No subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

Siendo que, **la intromisión** es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la

¹¹¹ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/listado-resultado-tesis>.

subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

En el caso, mediante los *actos impugnados*, se configura una violación a la división de poderes desde la perspectiva de la **dependencia**, pues la reforma el *Código Electoral* impide, al desaparecer la facultad de crear Unidades Técnicas, que el *IECM* tome decisiones o actúe de manera autónoma en lo relativo a su estructura y funcionamiento internos.

Por las razones anteriores, es que resulta **fundado** el motivo de agravio, pues nos encontramos en el caso que mediante un acto como el *Decreto de Reforma*, materializado a través del *Acuerdo 42 del Consejo General*, se incide de manera determinante en la estructura interna del *Instituto Electoral*, al derogar la atribución de crear nuevas Unidades Técnicas, afectando el cumplimiento de sus atribuciones, su facultad de auto organización y en consecuencia, el principio de división de poderes y la garantía institucional de autonomía, previstos en la *Constitución Federal*.

3. Subordinación del *IECM* al Congreso local.

La *impugnante* estima que la desaparición y/o acumulación del resto de Unidades Técnicas y Comisiones¹¹², implica la afectación al principio de especialización de las áreas que comprenden al *Instituto Electoral*, así como al control y seguimiento de las actividades encomendadas a las referidas Unidades que realiza

¹¹² Esto es, las previstas en los artículos 59 y 98 del *Código Electoral*, con excepción -de la de Género y Derechos Humanos que ya fue analizada en el agravio 1.

el *Consejo General*, y consecuentemente, una forma de subordinación al Poder legislativo local.

El referido motivo de agravio es **infundado** en virtud de que, contrario a lo afirmado por la *parte actora*, a diferencia de lo ocurrido con la *UTGyDH y su Comisión*, las tareas encomendadas al resto de Unidades Técnicas y otras áreas (Comisión de Asociaciones Políticas y de Educación Cívica y Construcción de la Ciudadanía, *Secretaría Administrativa, Junta Administrativa* y la Comisión de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional), no fueron distribuidas o asignadas a más de un área, es decir, no se generó una dispersión de atribuciones y se conservó el principio de concentración de éstas.

Aunado a que, las Comisiones que subsisten, se encuentran en posibilidad de continuar ejerciendo la función de apoyo para el *Consejo General*, que es la justificación de su existencia, esto es, no fueron desnaturalizadas.

De ahí que, a diferencia de lo ocurrido en el análisis del agravio anterior, tales modificaciones al resto de Unidades Técnicas y Comisiones no exceden los límites que le impone la garantía de autonomía institucional y división de poderes al *Congreso local*, pues se conservan las características orgánicas y funcionales esenciales del *IECM*, ya que no constituyen un obstáculo – como si ocurre con la derogación de la facultad de crear Unidades Técnicas— para que, en el futuro, el *Consejo General* pudiera ajustar su estructura orgánica y funcional.

En consecuencia, los ajustes determinados en el *Decreto de Reforma* son acordes con el principio de libertad de configuración legislativa, la cual, como se ha señalado con anterioridad se

encuentra sujeta a límites, como se razona en los párrafos siguientes.

El artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo de la *Constitución Federal* dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del *INE* y de los *OPLES*. En esa misma línea, en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) del propio texto fundamental¹¹³, se dispone, entre otras cuestiones que, las constituciones y leyes estatales en materia electoral, garantizarán que:

- En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, integrándose por un

¹¹³ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) ...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, **gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones**, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

(...)

órgano de dirección superior compuesto por un consejero presidente y seis consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes partidistas.

Como se puede advertir, en la norma fundamental esencialmente se dispone la forma en la que se integrará el órgano superior de dirección de los *OPLES*, y se mandata que las constituciones y leyes locales deberán garantizar las bases señaladas en la propia *Constitución Federal* y en las Leyes Generales.

Ahora bien, de la revisión a la *LEGIPE*, y en particular, de los artículos 98 a 104, que es el ordenamiento en que se establecen las directrices que se deben de seguir en la regulación de los *OPLES*, únicamente se desprenden normas dirigidas a regular la conformación de esos organismos, los requisitos que deben cumplir sus integrantes; el proceso para su designación y los supuestos y procedimiento de remoción, así como sus atribuciones.

En lo particular, el primer párrafo del diverso artículo 99 de la *LEGIPE* dispone que las autoridades administrativas electorales locales, contarán con un órgano de dirección superior integrado por una o un consejero Presidente y seis Consejeras y/o Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; una persona titular de la Secretaría Ejecutiva y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

Conforme a lo señalado, se aprecia que ni en el texto constitucional, ni la legislación general —ordenamientos que constituyen el sistema electoral que rige a nivel federal y local— se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en la que los *OPLES* deben desarrollar sus atribuciones.



El marco constitucional y legal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración sólo en el artículo 99 de la *LEGIPE* se especifica que contarán con un órgano de dirección superior integrado en los términos antes señalados.

En el caso de la Ciudad de México, el artículo 122, fracción IX, de la *Constitución Federal*, establece que “*La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes*”.

Es decir, como lo ha sostenido el Pleno de la *Suprema Corte* en la resolución de la **acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas**, cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente, pero sobre todo, queda en el Congreso de la entidad la decisión de distribuir la existencia de comisiones (o unidades) para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo.

Lo anterior no se traduce *per se*¹¹⁴ en una vulneración a los principios de autonomía e independencia propios de tales autoridades, pues la distribución de las labores en comisiones o áreas no implica desconocer que el máximo órgano de dirección (*Consejo General*) será en quien recae el ejercicio de las

¹¹⁴ Expresión que significa “por sí” o “por sí mismo”.

atribuciones fundamentales del organismo y que las mismas se desarrollaran autónoma e independientemente.

Esta libertad configurativa del poder legislativo local para la definición de los órganos de los *OPLES* también ha sido sustentada por la *Sala Superior*, en la opinión identificada con la clave **SUP-OP-09/2020**, en el sentido de que no existe un mandato constitucional o disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos locales habrán de desarrollar sus atribuciones.

Aunado a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 41, base V, Apartado C, de la *Constitución Federal*, se puntualiza que los *OPLES* estarán a cargo de las elecciones locales y, en su caso, de las consultas populares y los procesos de revocación de mandato.

Además, en la norma constitucional de referencia, se establece que los organismos mencionados ejercerán sus funciones en diversos rubros como:

- Derechos y el acceso a las prerrogativas de las candidaturas y partidos políticos;
- Educación cívica;
- Preparación de la jornada electoral;
- Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
- Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
- Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;

- Resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observación electoral, y conteos rápidos,
- Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
- Todas las no reservadas al instituto nacional electoral, y xi) las que determine la ley.

Como se puede apreciar, la normativa constitucional no dispone que las funciones encomendadas a los OPLES se lleven a cabo a través de determinada estructura organizativa, ya que simplemente enumera las funciones sustantivas que se les encomiendan, sin especificar los órganos, unidades, direcciones o áreas a las que corresponde intervenir en esas tareas, ni la manera en que lo llevarán a cabo.

Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 103/2015** la *Suprema Corte* estableció que las legislaturas estatales contaban con esta libertad configurativa en cuanto a la regulación de la estructura orgánica de los OPLES, como se advierte a continuación:

“Lo anterior es así, porque de la lectura a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, no se advierte la existencia de regla alguna que obligue a las entidades federativas a establecer un modelo de atribuciones para unidades administrativas que intervienen en el trámite y resolución de un procedimiento sancionador; por ello, se entiende que queda a la libre configuración de las entidades federativas la regulación del procedimiento respectivo y, concretamente, para el caso, la determinación de la estructura y atribuciones de las autoridades

pertenecientes a los institutos electorales locales que en él intervengan...”

Bajo tales parámetros, la sola modificación, creación o reorganización de distintas comisiones y/o unidades administrativas, así como, de sus atribuciones no resulta inconstitucional, pues queda a la libre configuración de los Estados su organización en la legislación; sobre todo si se toma en consideración que la previsión de las comisiones o unidades administrativas sólo es una forma de distribuir las labores del organismo para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

De manera que, únicamente en el caso en que la modificación organizativa implique una alteración o variación de algún aspecto de la autonomía del *IECM*; acote su ámbito de facultades, impida el cumplimiento de sus funciones, se le imponga un esquema de funcionamiento que no admita ajuste alguno por parte del máximo órgano de dirección –como si ocurre con la supresión de la facultad de crear nuevas Unidades Técnicas, analizada en el agravio 2— o que derivado de ello, se violenten principios constitucionales y derechos fundamentales, podría estarse ante un indebido ejercicio de la libertad configurativa.

Lo anterior, es acorde con la Jurisprudencia **5/2016** de la *Sala Superior* de rubro: **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD”**¹¹⁵, en la que esencialmente se razona que, de la interpretación de los artículos 1, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la *Constitución Federal*, se advierte que las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral; sin embargo, esas facultades no son

¹¹⁵ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.



irrestringidas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la *CPEUM* y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Consecuentemente, toda la legislación que se emita en la materia debe respetar los principios y derechos fundamentales reconocidos en la normatividad Constitucional y convencional.

En ese sentido, a diferencia de lo ocurrido con la *UTGyDH* así como su Comisión, analizado en el agravio identificado con el número 1 del resumen de agravios, en el resto de Unidades, aun y cuando pudieron haber sido acumuladas con otra o modificado su denominación, las atribuciones de cada una de ellas, conservaron el principio de concentración, es decir, fueron asignadas a una misma área, lo cual, genera certidumbre respecto a cuál será la instancia encargada de dichas funciones, conservándose además la especialización de quienes las desarrollarán.

Aunado a que la *parte actora* no proporciona elementos que acrediten lo contrario.

Lo mismo sucede con las Comisiones, al respecto, de conformidad con los artículos 52 y 53 del *Código Electoral*, el Consejo General del *Instituto Electoral* cuenta con el auxilio de Comisiones de carácter permanente y provisional, para el desempeño de las atribuciones, cumplimiento de obligaciones y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos del *IECM*.

Tales comisiones son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta, que se integran bajo el principio de paridad de género por tres personas consejeras con derecho de voz y voto.

Ahora bien, no obstante que, mediante los *actos impugnados*, desapareció la Comisión de Vinculación con Organismos Externos, mientras que el resto fueron incorporadas a otras existentes, o como en el caso de la de Fiscalización, pasó de ser permanente a temporal, tal circunstancia no configura como lo hace valer la *impugnante*, una afectación al trabajo de seguimiento, control y apoyo que realizan para el *Consejo General*.

Pues el *Decreto de Reforma* y el *Acuerdo 42 del Consejo General*, no modificaron la forma en que continuarán trabajando las Comisiones subsistentes, de manera que se seguirá propiciando la adopción de acuerdos de una forma horizontal y colegiada, cumpliendo su función de apoyo.

Aunado a lo anterior, es importante destacar las funciones que realizaban las Unidades y Comisiones extintas:

Unidades y Comisiones	Atribuciones que desarrollaban
<p align="center">Unidad y Comisión de Fiscalización</p>	<p>Estaban relacionadas con la fiscalización del origen y destino de los recursos de agrupaciones políticas locales y de las organizaciones interesada en constituirse como partidos políticos, así como organizaciones de observación electoral, asimismo, llevaban a cabo el proceso de fiscalización, liquidación y en su caso disolución de partidos políticos locales y agrupaciones políticas, asociaciones civiles interesadas en constituirse como partidos políticos y observatorios ciudadanos. Generaban medidas preventivas, acciones permanentes y establecían bases mínimas en relación con el adecuado registro contable, capacitación y redición de cuentas, transparencias y control de recursos de las figuras antes descritas.</p>
<p align="center">Unidad Técnica y Comisión de Vinculación con Organismos Externos</p>	<p>En esencia, dichas áreas se encargaban de la vinculación con los organismos públicos y privados locales, nacionales, y en su caso, internacionales, para el mejor desarrollo de los trabajos institucionales, así como, el auxilio a la presidencia del Consejo del <i>Instituto Electoral</i> en la celebración de negociaciones, suscripción de convenios y establecimiento de las bases instituciones.</p>



Unidad Técnica y Comisión de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados	Realizaban el apoyo y seguimiento a los trabajos de los órganos desconcentrados del <i>Instituto Electoral</i> , proporcionaban el apoyo logístico y documental requerido por los órganos colegiados, ejecutivos y técnicos para el desarrollo de los actos y eventos institucionales, así como, el manejo de los archivos y servicios de documentación del citado Instituto.
Unidad Técnica y Comisión del Centro de Formación y Desarrollo	Llevaban a cabo la operación del Servicio Profesional Electoral Nacional ¹¹⁶ , operaban programas institucionales, informaban y daban seguimiento a los programas que se encontraban a su cargo, entre ellas el informe sobre las vacantes que se originaban en el <i>SPEN</i> y la Rama Administrativa del <i>Instituto Electoral</i> , realizaban acciones que pudieran coadyuvar a la mejora del <i>SPEN</i> y la rama administrativa y al fortalecimiento de la cultura democrática.

Del cuadro anterior, queda evidenciado que las funciones desarrolladas por el resto de Unidades Técnicas y Comisiones que fueron suprimidas, sin dejar de reconocer su importancia y trascendencia, no se encuentran relacionadas con el ejercicio y protección de derechos fundamentales, como si ocurre con las asignadas a la *UTGyDH* y su Comisión; es decir, el hecho de que las mismas hayan sido reasignadas a otras áreas, además de que, como ya se señaló, no fueron distribuidas de forma atomizada, sino que permaneció la concentración de las mismas, no pone en riesgo, ni constituye un obstáculo para que la ciudadanía pueda hacer efectivos su derechos político-electorales y de participación.

Por tanto, en este caso, las modificaciones planteadas en el *Decreto de Reforma* y el *Acuerdo 142*, no constituyen un atentando al principio de progresividad y no regresión, al no verse involucrados derechos humanos, bajo esa misma lógica, no les es exigible pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, toda vez que no subyace algún

¹¹⁶ En adelante *SPEN*.

tipo de riesgo en la merma de algún derecho fundamental o algún bien constitucionalmente análogo.

Por ello, en consideración de este *órgano jurisdiccional* ésta determinación se encuentra dentro de los límites de la libertad de configuración legislativa, con que cuenta el *Congreso local*.

En consecuencia, toda vez que las modificaciones relacionadas con el resto de las Unidades Técnicas y Comisiones, son acordes a la libertad de configuración legislativa del *Congreso local*, al no acreditarse las supuestas afectaciones hechas valer por la *promovente*, es dable concluir que las mismas únicamente constituyen una forma de distribuir las labores del organismo para el mejor cumplimiento de sus atribuciones, de ahí lo **infundado** del agravio.

4. Invasión de competencias del *Congreso local* al *INE*¹¹⁷.

En consideración de la *promovente*, con la reforma electoral de dos mil catorce, se modificó de manera sustancial la estructura y distribución de la función electoral, pasando de un modelo federal a uno nacional, encabezado por el *INE*, con la finalidad de homologar estándares en la organización de procesos electorales federales y locales.

Siendo que, derivado de las facultades constitucionales otorgadas al Consejo General del *INE*, tales como asunción, atracción y delegación, así como de designación y remoción de las personas integrantes del órgano de dirección de los *OPLES*, se puede advertir que es la única instancia que tiene la facultad

¹¹⁷ Inconformidad que corresponde a la identificada con el **número 5** del resumen de agravios.



de intervenir o regular las actividades propias del *Instituto Electoral*.

De ahí que advierta que existe una invasión de competencias por parte del legislativo quien emitió el *Decreto*, el cual es base para la aprobación del *Acuerdo 42 del Consejo General*, pues en su caso el *INE* es la única autoridad que pudiera intervenir en las funciones de los *OPLES*.

Para este *órgano jurisdiccional*, dicho agravio es **inoperante**, al sustentarse en premisas falsas e imprecisas, en razón de lo siguiente:

Como quedó señalado en el marco normativo, la reforma constitucional y legal en materia político- electoral de dos mil catorce, impulsó la integración de un modelo basado en lo que se ha denominado el federalismo colaborativo, en donde cada entidad federativa cuenta con una autoridad administrativa electoral encargada de organizar los procesos electorales locales, pero bajo estándares homologados establecidos por el *INE*, con el objetivo de asegurar que se cumplan con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Permitiendo a su vez, aprovechar los elementos innovadores y la *expertise* desarrollada por los *OPLES*, antes institutos electorales estatales, en poco más de dos décadas y estableciendo relaciones de coordinación con la autoridad electoral nacional, con el fin de homogeneizar procedimientos.

Por otra parte, el artículo 44 numeral 1 inciso a) de la *LEGIPE*, reconoce la facultad reglamentaria del Consejo General del *INE*, en tanto le concede la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del referido Instituto.

En el caso, la **inoperancia** deriva del hecho que la *parte actora* sustenta sus afirmaciones en dos premisas falsas e imprecisas:

- La primera, consistente en que, las atribuciones reconocidas al *INE* relacionadas con la asunción, atracción y delegación de funciones respecto a los procesos electorales locales, así como la designación y remoción de las personas integrantes de las Consejerías de los *OPLES*, lo colocan en una posición de supra ordenación o como superior jerárquico frente a éstos, y;
- La segunda, que la *Constitución Federal* y la *LEGIPE* le reconoce la facultad de emitir regulación que incida en la estructura orgánica y funcional de los *OPLES*.

Lo anterior es así, pues las facultades que el *INE* tiene en relación con los *OPLES*, entre las que se encuentran, la asunción, atracción y delegación de funciones, así como la designación y remoción de personas Consejeras, son herramientas que buscan garantizar que los procesos electorales locales se lleven a cabo cumpliendo los principios constitucionales, y en su caso, instrumentos de supervisión o control, sin embargo, ello no es sinónimo de subordinación, la cual implica la sujeción a la orden, mando o dominio de alguien.

En ese mismo orden de ideas, tal como lo ha razonado la *Sala Superior*¹¹⁸, la facultad reglamentaria del *INE* es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, misma que se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general necesarias para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones.

Ello significa que dicha facultad, no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la *Constitución Federal* y la ley, estando acotada, en primera instancia, por el principio de legalidad, así como otros principios derivados de este, como los de reserva de ley y primacía de la misma¹¹⁹.

En el caso, ni en la *Constitución Federal* ni en la *LEGIPE*, se encuentra contemplado el supuesto relativo a que el *INE*, en ejercicio de su facultad reglamentaria, pueda emitir normatividad que defina, modifique o incida de alguna manera en la estructura orgánica y funcional del *IECM*, o que le impida adoptar autónomamente sus decisiones, de ahí la **inoperancia**.

Sirve de sustento a lo anterior, la Jurisprudencia **2a./J. 108/2012 (10a.)** de rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS”**¹²⁰, en la que la Segunda Sala de la *Suprema Corte* razonó que los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su

¹¹⁸ En el expediente **SUP-RAP-390/2021**.

¹¹⁹ También llamado de subordinación jerárquica.

¹²⁰ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación del acto o sentencia impugnada.

Conclusión.

En ese sentido, como quedó demostrado a lo largo del presente estudio, el *Decreto de Reforma* y su acto de aplicación el *Acuerdo 42*, afectaron la autonomía del *IECM* al derogar la facultad de crear Unidades Técnicas, ya que con ello implícitamente se suprime la opción a la que puede recurrir el *Instituto Electoral* para mejorar su funcionamiento y alcanzar sus fines, limitando su ámbito de acción y decisión respecto a sus características orgánicas y funcionales.

De igual forma, resultó **infundado** el agravio consistente en la **subordinación del *Instituto Electoral* frente al *Congreso local***, pues a diferencia de lo ocurrido con la *UTGyDH* y su Comisión, con la desaparición y/o acumulación del resto de Unidades Técnicas y Comisiones, las tareas que tenían asignadas no fueron distribuidas o asignadas a más de un área, es decir, no se generó una dispersión de atribuciones y se conservó el principio de concentración de éstas.

Aunado a que de la revisión de las funciones que éstas desarrollaban no se advierte que estuvieran vinculadas con el ejercicio y protección de los Derechos Humanos, sino que se concentraban en actividades administrativas de carácter interno para el funcionamiento del *Instituto Electoral*, por lo que las modificaciones en estas áreas son acordes con la libertad configurativa con la que cuenta el *Congreso Local*.

Finalmente resulta **inoperante** el agravio relativo con la supuesta **invasión de competencias del Congreso local al INE**, ya que la *parte actora* sustenta sus afirmaciones en dos premisas falsas e imprecisas. La primera, consistente en que, las atribuciones reconocidas al *INE* relacionadas con la asunción, atracción y delegación de funciones respecto a los procesos electorales locales, así como la designación y remoción de las personas integrantes de las Consejerías de los OPLES, lo colocan en una posición de supra ordenación o como superior jerárquico frente a éstos; y, respecto a la segunda, que la *Constitución Federal* y la *LEGIPE* le reconoce la facultad de emitir regulación que incida en la estructura orgánica y funcional de los *OPLES*, lo cual es contrario a lo establecido en la normativa atinente.

OCTAVA. Efectos. Así, al resultar **fundados** los motivos de inconformidad identificados en el resumen de agravios como **1 y 2**, lo procedente es **revocar parcialmente** el *Decreto de Reforma*, así como, el *Acuerdo 42 del Consejo General*, para los efectos siguientes:¹²¹

1. Se **inaplican** los artículos del *Decreto de Reforma*, relacionados con la reforma, adición y/o derogación de la atribución del Consejo General del *Instituto Electoral* relativa a la creación de Unidad Técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de sus fines, así como, con las atribuciones y funciones de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos y su Comisión.

¹²¹ Sirve de sustento a lo anterior la Tesis XXVII/2003 de la *Sala Superior*, de rubro: RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL.

2. En consecuencia, de lo anterior, se **revoca parcialmente** el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos del *Código Electoral*, publicado el dos de junio, en la *Gaceta Oficial*;
 3. Se dispone la **reviviscencia** de los artículos 58 último párrafo; 59 fracción IX; 63; 67; 68; 94 del Código de Instituciones de Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, así como, de cualquier otra disposición o determinación relacionada con la atribución del Consejo General del *Instituto Electoral* relativa a la creación de Unidad Técnicas adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de sus fines, así como con las atribuciones y funciones de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos y a su Comisión.
 4. Se **revoca parcialmente** el Acuerdo **IECM/ACU-CG-042/2022**, emitido por el *Consejo General del Instituto Electoral*; por cuanto hace a lo relacionado con la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos y a su Comisión, como consecuencia de ello, **quedan sin efectos** todos los actos derivados de las acciones generales que el *Instituto Electoral* adoptó en razón al *Decreto de Reforma*, vinculadas con la Unidad Técnica y Comisión referidas.
 5. Se **ordena** al *Instituto Electoral* generar las acciones conducentes, a fin de reestablecer la estructura orgánica de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos con que contaba hasta antes de la reforma, en los términos de los preceptos que en virtud de la presente ejecutoria cobraron reviviscencia.
- Contemplando en todo momento, el respeto a los derechos laborales de las personas que dejaron de

pertenecer a su integración y aquellas que, como consecuencia de dichos cambios, fueron readscritas o designadas en otras áreas del propio Instituto, siempre que ello resulte jurídica y administrativamente viable, en atención a la normatividad atinente y a la naturaleza de las relaciones de trabajo.

6. **Infórmese** a la brevedad a la *Sala Superior*, sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada en el juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-1056/2022**, anexando copia certificada de esta sentencia.
7. **Infórmese** a la brevedad al *Congreso local*, así como, a la *Suprema Corte*, para los efectos conducentes, anexando copia certificada de esta sentencia.

Efectos que se establecen en el sentido propuesto, en atención a las particularidades del caso que ahora se analiza, pues al tratarse de la modificación de una norma que afecta en el derecho de participación y representación política de la ciudadanía, en sí misma, genera una afectación en la esfera jurídica de la colectividad.

Sobre el tema, la *Sala Superior* ha concluido que no se afecta el principio de relatividad de las sentencias si se emite una resolución que modifique las normas en que concurren diferentes personas que se encuentran en la misma circunstancia fáctica y en una situación jurídica común, generada por la aplicación de un determinado conjunto de normas y principios jurídicos¹²².

¹²² Sirve de sustento a lo anterior, lo razonado en el juicio **SUP-JDC-1163/2017**.

En este tipo de resoluciones, sus efectos no se limitan a las partes que acudieron a juicio y, por tanto, no podría aplicar los efectos a un grupo determinado, sino que se hacen extensivos en atención a la funcionalidad del *Instituto Electoral*, dado el riesgo de vulnerar los Derechos Humanos protegidos en los preceptos que cobran reviviscencia.

Cabe destacar que este ejercicio no implica un control abstracto, ni una declaratoria de inaplicación con efectos generales (*erga omnes*), sino **una resolución con efectos extensivos con el fin de dotar de certeza y seguridad a las personas justiciables en el mismo supuesto**¹²³.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca parcialmente** el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio del dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, de conformidad con lo razonado en las Consideraciones Séptima y Octava de la presente resolución.

SEGUNDO. Se **revoca parcialmente** el Acuerdo **IECM/ACU-CG-042/2022**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban las Acciones Generales para llevar a cabo el Proceso de Transición, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan, modifican y derogan diversos artículos del

¹²³ Sirve de sustento a lo anterior, lo razonado en los juicios **SUP-JDC-69/2017** y **SUP-JDC-43/2017**.



Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en términos y para los efectos de lo razonado en la parte considerativa de la presente sentencia.

TERCERO. Infórmese a la brevedad a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada en el juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-1056/2022**, anexando copia certificada de esta sentencia.

CUARTO. Infórmese a la brevedad al Congreso de la Ciudad de México, así como, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos conducentes, anexando copia certificada de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho corresponda.

Publíquese en el sitio de Internet de este Tribunal Electoral, www.tecdmx.org.mx, una vez que esta Sentencia haya causado estado.

Hecho lo anterior, en su caso devuélvanse los documentos atinentes, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron y firman, las Magistradas y los Magistrados del Pleno del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, por **mayoría** de tres votos a favor de las Magistradas Martha Alejandra Chávez Camarena y Martha Leticia Mercado Ramírez, así como del Colegiado Juan Carlos Sánchez León, con el voto en contra del Magistrado Armando Ambriz Hernández, quien emite voto

particular; así como el voto concurrente que emite la Colegiada Martha Leticia Mercado Ramírez respecto a los puntos resolutivos PRIMERO y SEGUNDO y sus partes considerativas. Votos que corren agregados a la presente Sentencia como parte integrante de esta. Todo lo actuado ante el Secretario General, quien autoriza y da fe.

INICIA VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 185, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y 100, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EMITE LA MAGISTRADA MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE TECDMX-JLDC-075/2022.

Con el debido respeto para los integrantes de este órgano colegiado, me permito formular **voto concurrente** en el presente asunto, respecto a sus resolutivos **PRIMERO** y **SEGUNDO**.

Lo anterior porque, si bien, comparto el sentido de **revocar parcialmente** el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México¹²⁴, publicado el dos de junio, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México¹²⁵ y, en consecuencia, el Acuerdo **IECM/ACU-CG-042/2022**¹²⁶, emitido por el Consejo General¹²⁷ del Instituto Electoral de la

¹²⁴ En adelante *Decreto, Decreto de Reforma* o *Decreto impugnado*.

¹²⁵ En adelante *Gaceta oficial*.

¹²⁶ En adelante *acto impugnado, acuerdo impugnado, Acuerdo 42* o *Acuerdo 42 del Consejo General*.

¹²⁷ En adelante *Consejo General* o *autoridad responsable*.



Ciudad de México¹²⁸, por el que se aprueban las Acciones Generales para llevar a cabo el Proceso de Transición, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del Decreto referido; considero que lo anterior resultaba procedente únicamente en lo concerniente a reponer la atribución derogada al *Consejo General* de poder crear Unidades Técnicas dentro del *IECM*, no así, respecto a la restitución de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos¹²⁹ y su correspondiente Comisión Permanente de Igualdad de Género y Derechos Humanos¹³⁰.

Ello, porque, desde mi perspectiva, la supresión de la *Unidad de Género* y su *Comisión* y así como la redistribución de sus funciones y tareas en materia de paridad y género a otras diversas áreas del propio *Instituto Electoral*, no se traduce en una vulneración al principio de progresividad que rige en la tutela de los Derechos Humanos y que hubiera obligado al Congreso de la Ciudad de México¹³¹ a entablar una motivación reforzada para sustentar el acto legislativo reformador.

Previo a exponer las razones de mi voto, es necesario explicar el contexto del presente asunto.

I. Contexto del Asunto

¹²⁸ En adelante *Instituto Electoral* o *IECM*.

¹²⁹ En adelante *Unidad de Género* o *UTGyDH*.

¹³⁰ En adelante *Comisión de Género* o *Comisión*.

¹³¹ En adelante *Congreso* o *Congreso local*.

1. Aprobación de reforma y publicación. El veintiséis de mayo de dos mil veintidós¹³², el *Congreso* aprobó el *Decreto de Reforma*.

2. Acuerdo de implementación. El catorce de junio, se aprobó el *Acuerdo 42 del Consejo General*, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio del *Decreto de Reforma*.

3. SUP-SFA-21/2022. El veintiocho de junio, la *parte actora* promovió Juicio de la Ciudadanía Federal ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹³³, a fin de controvertir los *actos impugnados*, y solicitó que la misma ejerciera la facultad de atracción y conociera vía *per saltum* el asunto, por su importancia y trascendencia

4. Reencauzamiento. Mediante Acuerdo Plenario de treinta de junio, la *Sala Superior* acordó que resultaba improcedente el ejercicio de la facultad de atracción de dicha Sala, así como, la acción *per saltum* solicitada por la promovente, de ahí que ordenó **reencauzar** el medio de impugnación, para que este *órgano jurisdiccional*, en plenitud de jurisdicción, determinara lo que en Derecho corresponda.

5. Recepción y turno. En la Oficialía de Partes Electrónica de este *Tribunal Electoral* se recibió el oficio mediante el cual, la *Sala Superior* remitió la demanda que nos ocupa, en ese sentido, el Magistrado Presidente Interino, ordenó integrar el expediente **TECDMX-JLDC-075/2022** y turnarlo a la Ponencia de la **Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena**, para su

¹³² En adelante todas las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo otra indicación.

¹³³ En adelante *Sala Superior*.



debida instrucción y, en su momento, la presentación del proyecto de resolución correspondiente.

6. Acuerdo Plenario de Suspensión. Mediante Acuerdo Plenario de veinte de septiembre, este *Tribunal Electoral* determinó suspender la emisión de la sentencia, para ser resuelto una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³⁴ emita la determinación que en Derecho corresponda en las acciones de inconstitucionalidad **90/2022, 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022**; lo anterior, a fin de salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en la materia electoral, evitando, la emisión de resoluciones que pudieran ser contrarias o contradictorias.

7. Sentencia Federal. La *Sala Superior* resolvió el veintiocho de septiembre, el juicio **SUP-JDC-1056/2022**, en el sentido de revocar el acuerdo plenario de suspensión de veinte de septiembre, al considerar existente la omisión atribuida a este *órgano jurisdiccional* de resolver el juicio en el que se actúa.

Por lo que, **se ordenó** al *Tribunal Electoral* que en plenitud de atribuciones y a la brevedad emitiera la determinación correspondiente.

8. Elaboración del proyecto. En su oportunidad, la Magistrada Instructora ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente, a efecto de ponerlo a consideración del Pleno de este *Tribunal Electoral*.

II. Razones del voto.

¹³⁴ En adelante *SCJN* o *Suprema Corte*.

En el caso particular, si bien coincido en que se debe revocar parcialmente el *Decreto de Reforma* y el *Acuerdo 42*, a mi juicio, lo anterior solo debe realizarse con el propósito de reponer la facultad del Consejo General de crear Unidades Técnicas en ejercicio de sus garantías institucionales para un adecuado funcionamiento y consecución de sus fines; no así, con el afán de restituir y restablecer el funcionamiento de la *Unidad de Género* y su *Comisión*.

En el escrito de demanda inicial, la parte actora hizo valer, entre otros motivos de disenso:

- a) Que la eliminación de la *UTGyDH*, y la *Comisión de Género*, consecuencia del *Decreto de Reforma*, así como del *Acuerdo 42*, es contraria a los principios de progresividad y no regresión de los derechos humanos, disminuyendo la protección al derecho de igualdad en razón de género; pues trae como consecuencia, la pérdida de la especialización en la materia, así como, la transgresión a los principios de profesionalismo, seguridad jurídica, certeza, y legalidad. Lo anterior, también genera incertidumbre jurídica en la ciudadanía.
- b) Que el *Decreto de Reforma* y el *Acuerdo 42* del Consejo General a través del cual se materializó la aplicación del primero, se traducen en una afectación a la autonomía del *Instituto Electoral* como órgano constitucional autónomo, al suprimirse la facultad de crear nuevas Unidades Técnicas, además de invadir aspectos relacionados con su



organización y funcionamiento internos y su relación de coordinación con el Instituto Nacional Electoral.

Al respecto, en el proyecto que nos ocupa, entre otras consideraciones, se razona que el agravio previamente señalado como inciso a) resulta **fundado** pues las razones expuestas en el dictamen mediante el cual se presentó ante el Congreso Local la iniciativa de reforma eran insuficientes para justificar la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión*, ya que no existe una motivación suficiente y reforzada para reducir la estructura del *Instituto Electoral*, por lo que respecta a estas áreas, transgrediendo con ello, los artículos 1 y 16 de la Constitución Federal, pues se dejó de observar el principio de legalidad en relación con el principio de progresividad.

Mientras tanto, el motivo de disenso referido como inciso b), igualmente fue calificado como **fundado** pues la resolución concluye que el *Decreto de Reforma* y su acto de aplicación el *Acuerdo 42*, afectaron la autonomía del *IECM* al derogar la facultad de crear Unidades Técnicas, ya que con ello implícitamente se suprime la opción a la que puede recurrir el *Instituto Electoral* para mejorar su funcionamiento y alcanzar sus fines, limitando su ámbito de acción y decisión respecto a sus características orgánicas y funcionales.

En consecuencia, la sentencia dispone, entre otros efectos, **inaplicar** los artículos del *Decreto*, relacionados con la reforma, adición y/o derogación de la atribución del Consejo General del *Instituto Electoral* relativa a la creación de Unidad Técnicas

adicionales para el adecuado funcionamiento y logro de sus fines, así como, con las atribuciones y funciones de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos y su Comisión; **revocar parcialmente** el *Decreto* publicado el dos de junio, en la *Gaceta Oficial* así como el Acuerdo **IECM/ACU-CG-042/2022**, emitido por el *Consejo General* del *Instituto Electoral* y la **reviviscencia** de los artículos 58 último párrafo; 59 fracción IX; 63; 67; 68; 94 del Código de Instituciones de Procedimientos Electorales de la Ciudad de México¹³⁵, así como, de cualquier otra disposición o determinación relacionada con la atribución del *Consejo General* relativa a la creación de Unidad Técnicas así como con las atribuciones y funciones de la Unidad Técnica de Género y Derechos Humanos y a su Comisión.

Sobre los particulares, coincido plenamente con el estudio y las consideraciones con las que se sostiene que existe una vulneración al principio de autonomía del *Instituto Electoral* como órgano constitucional autónomo, no obstante, no comparto las razones relativas a que la supresión de la *Unidad de Género* y su *Comisión* transgrede el principio de progresividad y no regresión de los Derechos Humanos.

De ahí que emita el presente **voto concurrente**, pues considero que la inaplicación de las normas reformadas, la revocación de los actos impugnados y la reviviscencia de artículos derogados del *Código Electoral*, únicamente deben efectuarse al efecto de restaurar la facultad de crear unidades técnicas suprimida al *Consejo General* y no con el propósito de reponer el

¹³⁵ En adelante *Código* o *Código Electoral*.

funcionamiento y operación de la *Unidad de Género*, como ordena la sentencia que nos ocupa.

En el estudio del agravio mediante el cual la promovente estima que tanto la *Reforma de Decreto* como su acto de aplicación, lejos de cumplir con la obligación de incrementar en la medida de lo posible el grado de protección de todos los derechos humanos, con la eliminación de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, se disminuye de forma injustificada dicha protección respecto a los derechos político-electorales; la resolución acude a la figura de **motivación reforzada**, estándar desarrollado por la SCJN para el análisis de actos legislativos que, en apariencia, producen una **regresión al goce y ejercicio de derechos fundamentales**.

En ese contexto, la sentencia concluye, por una parte, que el argumento de austeridad ofrecido por el *Congreso* para aglutinar las funciones que realizaban *UTGyDH* y la *Comisión de Género* de manera autónoma, en una Dirección Ejecutiva, no justifica la desaparición de los órganos mencionados y, por otra, que la distribución de tantas facultades en un solo órgano pone en riesgo derechos humanos, particularmente los que tienen que ver con toda la vertiente de género.

No comparto la conclusión a la que se arriba respecto a dicho agravio porque, a mi juicio, crear una sola dirección para que sea esta la instancia que tenga a su cargo, entre otras cuestiones, la función de impulsar **el principio de paridad de género en todas sus modalidades, incluida la Violencia Política en razón de Género, no produce una vulneración al principio de**

progresividad; pues lo cierto es que, con independencia de qué órgano del *IECM* se ocupe de tal aspecto, **dicho rubro central no fue eliminado de la actividad del Instituto, con los efectos y consecuencias que ello tiene en el proceso de organización de elecciones y demás procesos participativos.**

Así, desde mi óptica, en la resolución que nos ocupa, se realiza una **aproximación incorrecta del estándar de motivación reforzada** para evaluar actos legislativos que pueden violar el principio de progresividad de los Derechos Humanos, porque pasa por alto que, en la especie, no hay una regresividad, puesto que la modificación jurídica reclamada **no eliminó la competencia del *Instituto Electoral* en materia de género**, por lo que seguirá siendo competencia de dicho Instituto realizar todas las acciones **a su alcance para que las actividades político-electorales y representativas que tienen lugar en la Ciudad de México**, se realicen en términos **del principio de paridad de género, con la dimensión constitucional y legal que reconoce la Constitución Federal, la Constitución Local y el resto del ordenamiento jurídico**, por ello es que no puede hablarse de una regresividad en lo alcanzado en esa materia.

Es más, en relación con este tema, el *Decreto de reforma* señala que la creada Dirección Ejecutiva que **aglutina el tema de género, deberá integrar** un programa ambicioso de educación cívica en todos sus niveles, **incorporando de manera transversal el tema de género y derechos humanos como piedra angular de sus actividades, garantizando así el**



derecho de las mujeres de participar en la vida política, como una estrategia integral del Organismo Público Local Electoral¹³⁶.

A mi juicio, a través de la presente resolución, este Tribunal Electoral está realizando un activismo judicial indebido e injustificado, al considerar que la única manera de garantizar la salvaguarda del principio de género en el ámbito político electoral en la Ciudad de México es mediante la existencia de la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, realizando **una corrección funcional frente al Congreso, lo que resulta en un control de constitucionalidad indebido.**

De acuerdo con el Tribunal Constitucional alemán, en voz de su otrora presidente, Konrad Hesse, la corrección funcional se produce **cuando el intérprete le asigna o se asigna competencias a órganos o poderes del Estado que no están previstas expresamente en la Constitución**, lo que genera una sustitución en las facultades originarias que se traduce en un activismo judicial exorbitante y, por tanto, ilegítimo.

En este sentido, quiero expresar que no corresponde a este órgano jurisdiccional, ni a ningún otro correspondiente a la Ciudad de México, decirle al Congreso de la entidad, **cuál es el modelo organizacional que debe adoptarse para asegurar la tutela del principio de paridad de género en los ámbitos en los que el OPLE tiene atribuciones**, porque ello **produce una sustitución de este órgano judicial** respecto de las competencias que

¹³⁶ En adelante *OPLE*.

expresamente tiene asignadas aquel cuerpo legislativo, en términos de la Constitución Federal, la Constitución Local, el sistema legal aplicable y la jurisprudencia de la *SCJN*.

Dictar un fallo en el cual el Tribunal elija si las funciones de tutela de género deben hacerse mediante unidades o áreas independientes, o a través de una sola área que aglutine distintas funciones, o mediante un tercer o cuarto modelo, significa una corrección funcional que sustituye la atribución legislativa de definir, desde su potestad de creación normativa, cuál es la organización interna del *OPLE* más conveniente para la salvaguarda del principio mencionado, función que escapa, con diferencia, a la verdadera labor de control electoral local asignada al Tribunal.

Como la propia sentencia reconoce, la *SCJN* ha dicho, entre otras, en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad **40/2017 y sus acumuladas**, que los órganos parlamentarios de las entidades federativas **gozan de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente**, por lo que compete, en términos del artículo 116 constitucional, al congreso estatal, decidir la distribución y la existencia de comisiones o unidades, **para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo, lo que genera que la revisión judicial de lo optado por los congresos, se haga bajo un esquema de deferencia legislativa.**

Al respecto, es oportuno precisar que la deferencia legislativa implica que este órgano jurisdiccional no pretenda suplir la función y el procedimiento legislativo que constitucionalmente se



desarrolla al interior del *Congreso Local*, por tanto, este Tribunal no debe extralimitarse en el ámbito de sus atribuciones y pronunciarse respecto a la manera adecuada en la que el *OPLE* tiene que organizarse para desempeñar y ejecutar las tareas en materia de paridad de género que le conciernen.

Es decir, de cara a la organización del *OPLE* y su funcionamiento, el Congreso estatal (en este caso el de la Ciudad de México), se encuentra en una posición privilegiada para señalar las directrices que deben adoptarse en la organización de Instituto Electoral, para garantizar la eficacia y eficiencia en la realización de sus labores, así como para la consecución de sus fines; pues dicho congreso es el facultado por el constituyente para normar y legislar tal situación.

Sin embargo, el proyecto pasa por alto este criterio firme del Alto Tribunal, pues considera que el **hecho de haber aglutinado en una sola dirección las funciones de género que antes realizaban la *UTGyDH* y la *Comisión de Género*, vulnera los principios de legalidad y certeza**, sin que ofrezca un solo argumento convincente del por qué el nuevo modelo organizacional elegido por el *Congreso*, **pone en riesgo el principio de paridad de género en todas sus vertientes, máxime, cuando la tarea de preservarlo sí quedó garantizada en el Decreto reclamado, aunque asignada a una nueva dirección.**

Dicho en otras palabras, el objeto de tutela que tiene a su cargo este Tribunal en el tema **es asegurarse de que la reforma no**

hubiera eliminado la competencia y obligación del OPLE de salvaguardar el principio de paridad de género en todos los ámbitos democráticos en los que aquél participa, atento a que ello sí sería violatorio del principio de progresividad garantizado en el artículo 1 de la Constitución federal, pero lo que de ninguna manera puede formar parte del análisis de control judicial, es que este Tribunal le dispute al Congreso cuál es el mejor modelo organizativo para el fin mencionado, y eso es, precisamente, lo que está haciendo la propuesta.

Por otra parte, la sentencia analiza el motivo de agravio relativo a que, con la desaparición de la *UTGyDH* y su *Comisión*, la ciudadanía se encuentra en estado de incertidumbre jurídica respecto a cuál es la autoridad competente y facultada en los temas de género, lo que atenta contra el principio de confianza legítima.

En ese sentido, se declara **fundado** el agravio, pues se considera que, al haberse creado, suprimido y readscrito a diversas áreas del *Instituto Electoral*, las cuales se encargaban específicamente de atender temas relacionados en la materia de género, se propicia incertidumbre en la ciudadanía respecto a qué instancia acudir para la protección de sus derechos fundamentales.

Desde mi óptica es incorrecto que la modificación estructural de las áreas coloqué en incertidumbre a la ciudadanía y violente el principio de confianza legítima, pues basta el análisis de los artículos 63, 67, 88, 94 y 95 del *Código Electoral* reformado, para alcanzar la convicción de que las funciones que realizaba la *UTGyDH*, ahora las ejercerá la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción



Ciudadana, mientras que, respecto a la *Comisión de Género*, sus funciones han quedado integradas a la Comisión de Educación Cívica y Construcción Ciudadana.

Por otra parte, las actividades que correspondían a mecanismos de coordinación con organismos externos en materia de género ahora serán competencia de la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización.

Aunado a ello, la nueva estructura dispone que la Comisión Permanente de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como, la Secretaría Administrativa del *Instituto Electoral*, tienen a su cargo la supervisión de las acciones relativas a la difusión, promoción y formación en materia de derechos humanos y género, dirigidas a las personas que son parte del Servicio Profesional Electoral y de la rama administrativa; y finalmente, a la Junta Administrativa del citado Instituto, le compete aprobar e integrar proyectos relacionados con temas de género, equidad, participación ciudadana y derechos humanos.

No obstante, estimo oportuno señalar que acompaño **el tratamiento del proyecto, únicamente en cuanto al tema específico de la falta de certeza jurídica sobre qué órgano conocerá de los asuntos relacionados con violencia laboral, hostigamiento y/o acoso laboral y sexual**, porque es cierto que el artículo 94, fracción XXII Quinques, del *Código Electoral*, solamente **prevé la facultad de la Dirección Ejecutiva de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y**

Construcción Ciudadana, para generar informes periódicos relacionados con las políticas que se adopten en ese rubro; sin embargo, no existe una atribución clara que permita saber qué órgano atenderá los casos en los que se presenten estas situaciones, lo que configura una **OMISIÓN PARCIAL** que **provoca una falta de certeza.**

En efecto, como adecuadamente asegura la sentencia, las disposiciones surgidas del *Decreto de reforma* **no contemplan con claridad la intervención de alguna área específica del OPLE en materia de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones relativas a la violencia política contra las mujeres en razón de género y el hostigamiento laboral y sexual**, lo que vulnera el **principio de seguridad jurídica**, al colocarse a la ciudadanía en estado de indefensión al no tener claridad respecto a qué áreas especializadas en materia de derechos humanos y género deberán dirigirse para hacer valer la protección de los derechos mencionados.

Por las razones expuestas, desde mi perspectiva, lo procedente era revocar el *Decreto de Reforma* y el *Acuerdo 42*, únicamente para la restitución de la facultad del *Consejo General* para crear unidades técnicas en atención a su autonomía como órgano constitucional autónomo y su libertad organizacional para garantizar su debido funcionamiento para la consecución de sus fines.

En mérito de lo anterior, es que formulo el presente **voto concurrente** respecto de los puntos resolutivos **PRIMERO y SEGUNDO** de la resolución de referencia, conforme a los razonamientos que he expuesto.



CONCLUYE VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 185, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y 100, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EMITE LA MAGISTRADA MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE TECDMX-JLDC-075/2022.

INICIA VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ CON RELACIÓN A LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA TECDMX-JLDC-075/2022¹³⁷.

Me permito disentir respetuosamente del criterio adoptado por la mayoría de quienes integran el Pleno de este Tribunal Electoral, referente al interés que tiene la parte actora para impugnar el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México , publicado el dos de junio, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y el acuerdo del Consejo General por el que se aprueban las Acciones Generales para llevar a cabo

¹³⁷ Con fundamento en los artículos 87, fracción IV, de la Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México, 185, fracción VII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, así como los artículos 9 y 100, párrafo segundo, fracción I, del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional.

el Proceso de Transición, en cumplimiento al artículo Cuarto Transitorio de ese Decreto.

INDICE

Glosario.....	160
1. Sentido Del Voto.....	160
2. Decisión Mayoritaria.....	160
3. Razones Del Voto.....	161
A. Decisión.....	161
B. Marco Normativo.....	161
C. Caso Concreto.....	173

GLOSARIO

COPACO:	Comisión de Participación Comunitaria
Convocatoria Única:	Convocatoria Única para la Elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021
Ley Procesal:	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Ley de Participación:	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral u órgano jurisdiccional	Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

1. Sentido del voto.

No comparto el criterio aprobado por la mayoría de mis pares, pues considero que la demanda es improcedente, ya que la parte actora carece de interés jurídico para promover el presente medio de impugnación al ostentarse únicamente como una asociación civil en defensa de derechos humanos de la colectividad.

2. Decisión mayoritaria.

El criterio de la mayoría es que la parte actora en su calidad de asociación civil, tiene interés legítimo para promover pues forma parte de la ciudadanía que está en aptitud de participar en los procesos electivos y de participación ciudadana a cargo del IECM; aunado a que, de acuerdo con su objeto social, busca fomentar el fortalecimiento del Estado de Derecho, así como el respeto y la protección a los derechos humanos de la colectividad.

De tal manera que, si con el Decreto de Reforma, se ordena la desaparición de diversas áreas del Instituto Electoral, ello podría generar un menoscabo a la ciudadanía y a la parte actora -en su calidad de persona jurídica que tiene como objeto la defensa de derechos colectivos-, al impactar en cuestiones de interés público, como la igualdad sustantiva, paridad de género y democracia, cuya afectación no trasciende únicamente la esfera jurídica de las personas en lo individual, sino de la ciudadanía en general y de cualquier entidad a través de la cual se ejerzan derechos político-electorales.

3. Razones del voto

A. Decisión.

Estimo que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia consistente en que la parte actora **carece de interés jurídico o legítimo** para promover el presente medio de impugnación, tal y como se detalla a continuación.

B. Marco normativo.

Este Tribunal Electoral está obligado a examinar si los medios de impugnación que son de su competencia satisfacen los presupuestos procesales establecidos en la normativa, a efecto de determinar su procedencia y, en su caso, pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada.

Ello, en virtud de que la prosecución de un juicio es una cuestión de orden público¹³⁸, por lo que es necesario analizar los requisitos de procedibilidad de manera preferente, ya sea oficiosamente o a

¹³⁸ Como se desprende del artículo 80 de la Ley Procesal Electoral.

petición expresa, en específico se debe determinar si la parte actora cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación.

Lo anterior, en el entendido de que, si se actualiza la causa de improcedencia invocada, o alguna diversa, existiría impedimento para la válida constitución del proceso, la sustanciación del juicio y, en su caso, la emisión de la sentencia que resuelva la materia de la impugnación¹³⁹.

- Falta de interés jurídico o legítimo.

Corresponde citar el marco normativo que regula las causas de inadmisión de los medios de impugnación competencia de este Tribunal Electoral, así como la interpretación que del mismo se ha sostenido, a efecto de precisar los elementos que deben reunirse para decretar la improcedencia anunciada.

El artículo 47, de la Ley Procesal Electoral dispone, en esencia, los requisitos que deben observarse para la presentación de los medios de impugnación.

Con relación a ello, el artículo 49 de la citada Ley señala que los medios de impugnación son improcedentes cuando se actualice alguna de las causales allí descritas. En el entendido que la consecuencia jurídica es el desechamiento de plano de la demanda, cuando no se haya admitido el medio de impugnación.

Las fracciones I a XII del numeral en cita establecen hipótesis específicas de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral; en tanto que la fracción XIII refiere un supuesto

¹³⁹ Sirve de apoyo la Jurisprudencia **TEDF1EL J001/1999** aprobada por este Tribunal Electoral, de rubro **"IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL"**.



genérico, al prever que los medios de impugnación serán improcedentes cuando la causa de inadmisión se desprenda de los ordenamientos legales aplicables.

En otras palabras, el citado numeral 49 establece, de manera enunciativa, mas no limitativa, las causas de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral.

Siguiendo esa pauta, el artículo 80, fracción V, de la Ley Procesal prevé que la Magistratura que sustancie algún expediente podrá someter a consideración del Pleno la propuesta de resolución para desechar el medio de impugnación, cuando de su revisión advierta, entre otras cuestiones, que encuadra en una de las causales de improcedencia o sobreseimiento.

El diverso artículo 91, fracción VI, de la Ley Procesal estipula que las resoluciones del Tribunal Electoral podrán tener como efecto, entre otros, desechar o sobreseer el medio de impugnación, según sea el caso, cuando concurra alguna de las causales de improcedencia establecidas en la misma normativa.

La Ley Procesal prevé como presupuesto necesario para la actuación de este Tribunal Electoral, entre otros, que la parte accionante impugne actos o resoluciones que afecten su interés jurídico, a la literalidad siguiente:

Artículo 49. *Los medios de impugnación previstos en este ordenamiento serán improcedentes y, por tanto, se decretará el desechamiento de plano de la demanda, cuando:*

I. Se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor y cuando se interpongan ante autoridad u órgano distinto del responsable;

Asimismo, el artículo 38, de dicha normativa dispone que el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación se debe realizar conforme a lo previsto en el propio ordenamiento.

- Tipos de interés

En principio es necesario identificar concretamente, desde la óptica doctrinaria y jurisprudencial, los tres grados de afectación distinta a partir de los cuales una persona puede acudir ante los órganos jurisdiccionales a reclamar el derecho que considere afectado, también denominados interés **simple, legítimo y jurídico**.¹⁴⁰

El **interés simple** corresponde a la concepción más amplia del interés en su acepción jurídica y se le suele identificar con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier persona ciudadana por el simple hecho de integrar una sociedad, **sin necesidad de que el o la ciudadana detenten un interés legítimo, y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica de la persona sería el mero interés en la legalidad de los actos de las autoridades.**

Se trata de un interés que puede tener cualquier persona ciudadana, cualquier persona votante o cualquier persona interesada en que los actos del Estado se lleven conforme a lo que dictan las normas aplicables¹⁴¹.

¹⁴⁰ Criterios sostenidos por la Sala Superior en los expedientes **SUP-JDC-1064/2017 y Acumulado, SUP-JDC-159/2018, SUP-JDC-198/2018 y SUP-JDC-199/2018 y Acumulado, SUP-JDC-236/2018 y SUP-JDC-266/2018.**

¹⁴¹ Tal como lo ha definido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.)**, que lleva por rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”**¹⁴¹.

De lo anterior se infiere que un interés simple se entiende como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para la o el interesado, de tal suerte que dicho interés resulta jurídicamente irrelevante.

Por otro lado, el **interés legítimo** no exige un derecho subjetivo, literal y expresamente tutelado, para poder ejercer una acción restitutoria de derechos fundamentales, sino que basta un vínculo entre quien promueve y un derecho humano del cual derive una afectación a su esfera jurídica, dada una especial situación frente al orden jurídico, la persona ciudadana que basa su pretensión en este tipo de interés debe diferenciarse de las demás para poder alegar una violación a su esfera jurídica y no confundir su interés con uno simple.

Este interés no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, pero sí a la tutela jurídica que corresponda a la "especial situación frente al orden jurídico", de tal suerte que alguna norma puede establecer un interés difuso en beneficio de una colectividad o grupo al que pertenezca el o la agraviada.

Para la Suprema Corte, el interés legítimo alude al interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en un beneficio jurídico en favor de la persona inconforme, derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, ya sea índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra¹⁴².

¹⁴² En la **Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.)**, de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO**

Por lo que puede deducirse que habrá casos en los que concurren el interés legítimo y colectivo o difuso, y en otros únicamente un interés legítimo individual, en virtud de que la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo.

Así, tenemos que, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que: **a)** exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad; **b)** el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona ciudadana accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y **c)** la persona promovente pertenezca a esa colectividad específica.

Ello supone una afectación jurídica a la esfera de derechos de quien reclama la vulneración, por lo cual se debe demostrar ese agravio y su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda. También debe considerarse que los elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

Finalmente, el **interés jurídico** se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. Se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna

(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”, el Pleno de la Suprema Corte sostuvo que el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, en el que la persona inconforme se encuentra en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.

prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo asigna a la persona frente a otras.

Tradicionalmente la doctrina le otorga al derecho subjetivo dos elementos constitutivos, a saber: **i.** la posibilidad de hacer o querer (elemento interno) y; **ii.** la posibilidad de exigir de otras el respeto (elemento externo); esto es, la imposibilidad de todo obstáculo ajeno y la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste.¹⁴³

Por regla general, el interés jurídico se advierte cuando en la demanda se aduce la vulneración de algún derecho sustancial de la persona enjuiciante, a la vez que ésta argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado.

Todo lo cual debe producir la restitución de la persona demandante en el goce del pretendido derecho, en el caso concreto, de ese derecho político-electoral potencialmente vulnerado.

Si se satisface el mencionado presupuesto de procedibilidad, la parte actora cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine su pretensión.

¹⁴³ Del Vecchio, Giorgio, "Filosofía del Derecho", Novena Edición, Barcelona, España, 1991, pp. 392 - 393.

Para que tal interés jurídico exista, el acto o resolución impugnado, en la materia electoral, **debe repercutir de manera clara y suficiente en el ámbito de derechos de quien acude al proceso, pues solo de esa manera** –de llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho de que aduce ser titular es ilegal– **se le podrá restituir en el goce** del derecho vulnerado o bien se hará factible su ejercicio.

De tal suerte que el interés jurídico para promover un juicio es de naturaleza individual, en ese sentido, este presupuesto procesal se actualiza cuando una persona justiciable promueve un medio de impugnación en contra de un acto que genera una afectación individualizada a su esfera de derechos, que derive de normas objetivas que les faculden a exigir una conducta de la autoridad y cuya reparación no implique la modificación en la esfera jurídica de una colectividad o de la sociedad en general.

Conforme a lo anterior, se estima que, si bien la Ley de Participación establece que la ciudadanía está legitimada para promover los medios de impugnación en materia de participación ciudadana, únicamente aquellas personas que participaron como candidatas o quienes presentaron un proyecto participativo, tienen interés jurídico para ello.

Lo anterior, pues como se precisó, uno de los requisitos para que se actualice el interés jurídico, es que exista un derecho vulnerado de quien promueve, que pueda ser restituido por el Tribunal Electoral.

Por el contrario, tal condición no se actualiza en el caso de: **1.** Las candidaturas que obtuvieron un triunfo en la elección de la COPACO o ganador de un proyecto participativo y **2.** Quienes únicamente se ostentan como vecinos de la Unidad Territorial.



En el primero de los casos, debido a que, al haber obtenido el triunfo en la elección correspondiente, no existe algún derecho que pueda ser restituido al actor, pues ya alcanzó el objetivo de la elección, es decir obtuvo un lugar por medio del voto de la ciudadanía y, por el contrario, de declarar fundados los agravios se le podría generar un perjuicio, al perder su lugar electo popularmente.

Además, respecto a quienes promueven ostentándose como vecinos de la Unidad Territorial, tampoco existe una afectación a sus derechos que pueda ser restituida por el Tribunal Electoral, ya que en todo caso su pretensión sería que se vigile que la contienda electoral se apegue a la legalidad, lo cual como se precisó, únicamente constituye un interés simple.

No obstante, hay algunos **supuestos de excepción** en los que se cuenta con el derecho de ejercer acciones en beneficio de intereses difusos o colectivos, o de interés público, como acontece cuando algún **partido político** controvierte actos relacionados con los procesos electorales, casos en los cuales acude en su calidad de entidad de interés público y en beneficio del interés general.

O bien, en la hipótesis de personas ciudadanas que forman parte de un colectivo considerado históricamente en situación de desventaja, o que el ordenamiento jurídico les otorga específicamente tal facultad¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Tal y como se puede corroborar de la **Jurisprudencia 10/2005** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**

Por lo que respecta al **interés difuso** que eventualmente podría alegar la parte actora, la Sala Superior ha determinado los elementos necesarios para que se pueda alegar la defensa de estos derechos mediante el ejercicio de acciones tuitivas con la finalidad de controvertir actos que pudieran trasgredir intereses comunes.

Tales elementos son los siguientes:

1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno;

2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad;

3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencauzamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos;

4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de

procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y

5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses.

De lo citado es posible desprender que, si bien algunas de estas condiciones se podrían cumplir, no se cumplen en su totalidad, pues contrario a lo precisado, en el caso, las leyes confieren acciones personales y directas a las personas integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios.

Esto, es así, ya que es evidente que este órgano jurisdiccional está en aptitud de conocer los medios de impugnación que sean promovidos por **personas candidatas o titulares de alguno de los proyectos de presupuesto participativo susceptible de elección, y que, se inconformen por un resultado de la elección desfavorable, ante la posible vulneración de la normativa aplicable que les genera algún perjuicio**, lo cual pudo tener como eventual consecuencia que el proyecto presentado no alcanzara la mayoría de sufragios o bien que el número de votos obtenidos, no les permitiera integrar el órgano colegiado de la Unidad Territorial.

En efecto, como ha quedado precisado la Ley Procesal establece expresamente, como requisito para que este Tribunal Electoral esté en aptitud de estudiar los planteamientos realizados a través de los diversos medios de impugnación, que en el escrito inicial de demanda, quien promueva, mencione de manera clara y expresa los hechos en que se basa la impugnación, **así como los agravios que causen** el acto o resolución impugnados¹⁴⁵, aunado a ello, la referida legislación consagra que, para que caso de que se pretendan impugnar **actos** o resoluciones **que no afecten el interés jurídico** de la parte accionante, lo procedente será el desechamiento de plano de la demanda¹⁴⁶.

Por ello, es claro que la ley sí confiere acciones personales y directas a quienes integran la comunidad, a través de las cuales es posible combatir los actos conculcatorios que pudieran acontecer, siempre y cuando exista un derecho susceptible de tutela y reparación por parte de esta autoridad electoral, pues de lo contrario, la resolución que emita este colegiado –en caso de acreditarse lo aducido– no resultaría efectiva para resarcir la esfera de derechos particular, pues como se expuso, se considera que no existió afectación a esta, en momento alguno.

Lo anterior es congruente con lo sostenido por la Sala Regional de la Ciudad de México del Tribunal Electoral al resolver los juicios de la ciudadanía **SCM-JDC-064/2020** y **SCM-JDC-066/2020**, en las cuales se consideró que las impugnaciones realizadas resultaban improcedentes sobre la base de un interés simple (como persona vecina), pues el hecho de que se aduzca la residencia en determinada Unidad Territorial no coloca a la

¹⁴⁵ Artículo 47, fracción V.

¹⁴⁶ Artículo 49, fracción I.

parte actora, de manera automática, en una situación especial frente al orden jurídico.

C. Caso concreto.

De esta forma se estima que en el presente caso **la parte actora no cuenta con interés jurídico, legítimo ni difuso para promover el presente medio.**

En efecto, si bien tanto este Tribunal como la Sala Superior han emitido pronunciamiento respecto a los requisitos indispensables para que se surta el Interés jurídico directo, y los mismos se encuentran claramente definidos, en el particular no se actualizan.

Esto se sostiene así, pues, por lo que hace al primero de los criterios citados¹⁴⁷, se determinó como condición que se adujera la infracción de algún derecho sustancial y que para lograr su reparación, resultara necesaria y útil la intervención del órgano jurisdiccional, circunstancia que no se acredita en el caso de análisis, pues no es posible advertir el derecho susceptible de reparar o tutelar por parte de este órgano jurisdiccional, ante quien únicamente se ostenta como una Asociación Civil.

Por ello se considera que no cuenta con interés jurídico directo, pues en forma alguna demuestra que la posible determinación de este tribunal podría generarle algún beneficio pues únicamente alega que los actos impugnados podrían afectar el derecho de participación política electoral del general de la sociedad.

¹⁴⁷ Criterio contenido en la Jurisprudencia 7/2002, de rubro: “**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**” consultable en: <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion>.

Esto es así, pues del análisis integral de la demanda, no se advierte afectación alguna a los derechos político-electorales de quien promueve.

En efecto, la parte actora señala que el día de la jornada electoral ocurrieron una serie de irregularidades que impidieron el desarrollo de la jornada electoral, así como el libre voto de la ciudadanía las cuales considera graves y determinantes para el resultado de la elección y por tanto considera que ésta debe ser anulada.

En efecto, la parte actora hace referencia a hechos que —a su consideración— impidieron que distintos ciudadanos ejercieran su derecho al voto. Sin embargo, en ninguna parte de la demanda señala verse afectada en su esfera de derechos, pues no precisa en qué forma, los actos impugnados le generan una violación directa a sus derechos político electorales, es decir, no refiere haber sido afectada en lo personal por las fallas que refiere.

Aunado a lo anterior, es de precisar que la actora no está legitimada para representar a los ciudadanos que —según refiere— se vieron violentados al momento de querer ejercer su derecho al voto, toda vez que **no existe una norma que agrupe a toda la ciudadanía** en un colectivo en favor del cual exista un interés legítimo.

Ahora bien, como ya se ha explicado, la existencia de interés jurídico está supeditada a que el acto impugnado pueda repercutir de manera **clara** y suficiente en el ámbito de derechos de quien acude al proceso.



No obstante, la parte actora no menciona que se haya violado su derecho al voto en la vertiente activa, y no es posible desprender una violación al mismo derecho en su vertiente pasiva.

En cambio, la demanda señala que las irregularidades acontecidas, constituyen violaciones a las leyes electorales y los derechos de la ciudadanía en general, por lo que se solicita que se declare nulo el decreto de reforma controvertido y en consecuencia el acuerdo del Consejo General que materializó la reforma aprobada.

Con esto, es evidente que lo que interesa a la parte actora es que los actos del Estado se lleven conforme a la constitución y al marco jurídico aplicable, máxime si no señala hecho alguno que impacte de manera directa en su esfera de derechos.

Este tipo de interés corresponde al **interés simple**, según lo previamente elucidado. Empero, la existencia de un interés de este tipo no es suficiente para que este Tribunal Electoral conozca del tema, pues el artículo 49, fracción I, de la Ley Procesal señala que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar actos que no afecten el interés jurídico de la parte actora.

Esto queda claro si se considera que, en caso de realizarse el estudio de fondo de la cuestión que se plantea y de resultar procedente la pretensión aducida, ningún beneficio en traería a la parte promovente, dado que en los actos que refiere no se aprecia afectación a sus derechos.

Lo anterior es acorde a lo considerado por la Sala Superior¹⁴⁸, en el sentido de que el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la **infracción de algún derecho sustancial** de quien promueve y a la vez éste hace ver **que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación**, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución a la demandante en el goce del pretendido derecho violado.

Finalmente, si bien este Tribunal ha reconocido que hay excepciones a la exigencia de contar con interés jurídico o legítimo para la procedencia del medio de impugnación (permitiendo que personas con interés simple pudieran impugnar), ello sólo sería admisible si no existiera alguna persona con interés jurídico o legítimo que pudiera impugnar ¹⁴⁹:

En efecto, el interés legítimo alude al interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse en un beneficio jurídico en favor de la persona inconforme, derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Jurisprudencia 7/2002, de rubro “**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**”.

¹⁴⁹ Jurisprudencia TEDF5PC J003/2016, de rubro: **ELECCIONES DE COMITÉS CIUDADANOS Y CONSEJOS DE LOS PUEBLOS. LAS Y LOS VECINOS DE LA COLONIA DONDE SÓLO EXISTA UNA FÓRMULA REGISTRADA, ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**.

¹⁵⁰ En la **Jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.)**, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**”, disponible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 60.

En efecto, pueden existir casos en los que concurren el interés legítimo y colectivo o difuso, y en otros únicamente un interés legítimo individual, en virtud de que la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo.

Es en este sentido la tutela de intereses difusos o colectivos, así como la protección de la esfera jurídica de particulares frente a ataques que, si bien no lesionan un derecho subjetivo, sí requieren afectar la esfera de derechos del promovente¹⁵¹, por lo que, para probar el interés legítimo, debe acreditarse que¹⁵²:

- a) Exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad;
- b) El acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda la persona ciudadana accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y
- c) La persona promovente pertenezca a esa colectividad específica.

¹⁵¹ Cfr. Sánchez Cordero Dávila, Olga María del Carmen. *Interés legítimo en la nueva Ley de Amparo en El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, tomo I* (2017). México: UNAM Instituto de Investigaciones jurídicas. Pág. 253.

¹⁵² Cfr. González Oropeza, Manuel y del Rosario Rodríguez, Marcos. *El interés legítimo: naturaleza y alcances en La Constitución mexicana de 1917: estudios jurídicos, históricos y de derecho comparado a cien años de su promulgación* (2019). México: UNAM Instituto de Investigaciones jurídicas. Pág. 49.

Así, dichos elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

En el presente caso, dicho supuesto no se actualiza pues de las constancias de autos no es posible desprender en que forma el acto reclamado transgrede el interés de la parte actora, ya que ni siquiera acredita pertenecer a un grupo o colectividad en específico, a la cual le sean vulnerados sus derechos, ya que acude en representación de la colectividad.

Por otra parte, estimo que existen personas plenamente identificables que si podrían argumentar que los actos impugnados les generan alguna afectación tales como las personas servidoras públicas que son afectadas por el acuerdo y la reforma pertenecientes al Instituto Electoral de la Ciudad de México podrían contar con un interés directo, o inclusive personas del sexo femenino que estimaran que las modificaciones a la estructura del instituto las dejara en un estado de indefensión, de tal forma que no se presentan los requisitos del supuesto en que, excepcionalmente, se admitiría el medio de impugnación.

De ahí que no sea posible realizar el pronunciamiento de la cuestión planteada, al actualizarse lo preceptuado en la fracción I, del artículo 49 de la Ley Procesal Electoral, y, por ende, procede **desechar de plano la demanda.**

Por tales motivos, disiento del criterio adoptado en esta sentencia y formulo el presente **voto particular.**



TECDMX-JLDC-075/2022

**CONCLUYE VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL
MAGISTRADO ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ CON
RELACIÓN A LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TECDMX-JLDC-075/2022.**

**ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE INTERINO**

**MARTHA ALEJANDRA CHÁVEZ
CAMARENA
MAGISTRADA**

**MARTHA LETICIA MERCADO
RAMÍREZ
MAGISTRADA**

**JUAN CARLOS SÁNCHEZ LEÓN
MAGISTRADO**

**PABLO FRANCISCO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL**