

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 11**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 26 DE ENERO DE 2023**

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con treinta minutos del jueves veintiséis de enero de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número diez ordinaria, celebrada el martes veinticuatro de enero del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintiséis de enero de dos mil veintitrés:

**II. 90/2022  
Acs. 91/2022,  
92/2022,  
93/2022 y  
94/2022**

Acción de inconstitucionalidad 90/2022 y sus acumuladas 91/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022, promovidas por diversos diputados integrantes de la Segunda Legislatura del Congreso de la Ciudad de México y los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, demandando la invalidez de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad, reformada mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial local el dos de junio de dos mil veintidós. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, con excepción del inciso n) de la fracción II del numeral 83 del referido Código. TERCERO. Se declara la invalidez de la derogación del artículo 83, fracción II, inciso n) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México en la porción normativa ‘evaluación del desempeño de los... consejos de los pueblos’ contenida en el Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta*

Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023

*Oficial de la Ciudad de México, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México; dando lugar a la reviviscencia de la norma previa a la expedición del referido decreto, en los términos de los apartado VI.2 y VII de este fallo. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1. Tema 1, denominado “Violaciones al procedimiento legislativo”. El proyecto propone reconocer la validez del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad

de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Manifestó que en este apartado, donde se alegan violaciones al procedimiento legislativo, el proyecto retoma la doctrina de este Tribunal Pleno en la que se concluyó que para el análisis de los procesos legislativos deben tomarse en cuenta dos principios fundamentales que deben ser considerados para conocer el potencial invalidante del acto legislativo, a saber: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria. Asimismo, se hace referencia al marco normativo de la Ciudad de México y al desarrollo del procedimiento legislativo reclamado.

Con base en lo anterior, se propone declarar infundados los argumentos de los accionantes, toda vez que no se advierte que para la celebración de las sesiones extraordinarias se requiera una motivación por parte de la mesa directiva, y menos aún, en los términos que señalan los accionantes. Asimismo, del proyecto de dictamen se advierte que sí se distribuyó a los integrantes de la Comisión con la anticipación que establece el Reglamento del Congreso.

Indicó que dos diputados integrantes de la Comisión solicitaron el retiro del punto 3 del orden del día; sin embargo, el Presidente sometió a votación la propuesta de este punto y, a petición de los diputados inconformes, se votó en tres ocasiones, resultando una votación de cuatro

votos a favor y cinco en contra; por tanto, fue desechada tal petición.

Agregó que en lo referente al orden del día, si bien el artículo 103 del Reglamento respectivo, faculta a las comisiones, a través de acuerdo de la Junta Directiva, para retirar un dictamen hasta antes de su discusión por el Pleno, lo cierto es que el Presidente de la Comisión señaló en la sesión del Pleno correspondiente, que conforme al artículo 103 del Reglamento para que existiera un acuerdo debía darse diálogo y una convocatoria, cuestión que no existió y, por ende, no había acuerdo alguno.

Consideró que aun cuando el Presidente del Congreso hubiera realizado una interpretación en ese sentido del artículo 103 del reglamento del Congreso local, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo deba invalidarse, pues fue expuesto ante el Pleno del Congreso sin que éste, con la participación de todas las fuerzas políticas que lo integran, avalara la petición de retiro realizada.

Precisó que el orden del día de la sesión del Pleno del Congreso de veintiséis de mayo de dos mil veintidós se integró y aprobó por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, conforme a la Ley Orgánica del Congreso por doce votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. En la referida sesión, los diferentes partidos que integran los grupos parlamentarios expusieron argumentos en pro y en contra del retiro del

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

dictamen del orden del día, resultando en el sentido de que se mantuviera el dictamen en el orden del día.

Añadió que en otro punto del dictamen sometido al Pleno del Congreso, se advierte que la Comisión sí justificó la iniciativa analizada, sin que se advierta, en este punto, que la Norma Fundamental obligue al legislador a señalar una motivación precisa o reforzada y sin que los accionantes establezcan en sus argumentos en qué preceptos o de qué preceptos puede derivarse esa obligación constitucional.

Respecto a la violación al artículo 21 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, se considera inexistente, dado que la obligación de que toda iniciativa de ley que se presente debe contar con una evaluación del impacto presupuestario está dirigida en exclusiva a la jefatura de gobierno, siendo que, en el caso, la iniciativa fue presentada por un diputado integrante del Congreso.

Manifestó que de las constancias que obran en autos, se advierte que sí existe violación al proceso legislativo, ya que el dictamen que se discutiría no se distribuyó en copia o electrónicamente con la debida anticipación de cuarenta y ocho horas que señala la norma relativa, además de que no existe la certeza de que fue recibido por todos y cada uno de las diputadas y diputados integrantes del Congreso local; sin embargo, se considera que esta violación no tiene potencial invalidante, toda vez que, si bien dicho correo fue enviado un

día antes de la referida sesión, lo cierto es que el dictamen se publicó en la Gaceta parlamentaria del Congreso con una anticipación superior a las cuarenta y ocho horas, siendo que la Gaceta parlamentaria es el documento de difusión interno de los instrumentos parlamentarios inscritos en el orden del día para el Congreso.

Precisó que de la lectura del diario de debates del acta del veintiséis de mayo de dos mil veintidós, de las intervenciones del Presidente del Congreso y de las y los diputados se observa que no existió objeción alguna o expresión en el sentido de que no hubieran recibido dicho dictamen o bien que no lo conocieran.

Concluyó que se propone desestimar esta argumentación respecto de las violaciones al procedimiento legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó no coincidir con la propuesta de reconocer la validez del procedimiento legislativo del Decreto impugnado porque consideró que durante su emisión sí se presentaron vicios que tienen el potencial suficiente para sostener que no existió un proceso deliberativo en el que se hubieran respetado los derechos de las minorías parlamentarias para discutir y votar una iniciativa en igualdad de condiciones y con el tiempo suficiente para estudiar su contenido.

Recordó que en diversos precedentes ha votado a favor de declarar la invalidez total de los decretos legislativos

que han sido emitidos sin mediar los requisitos básicos que deben imperar en un órgano parlamentario, como lo es contar con las garantías suficientes para asegurar que existió un procedimiento deliberativo en el que los integrantes del Poder Legislativo hubieran tenido la oportunidad de conocer, estudiar y discutir la iniciativa presentada.

Precisó que el hecho de que se trate de una reforma en materia electoral no puede servir de justificación para validar una afectación a la deliberación democrática, que debe prevalecer en todo órgano legislativo, pues el principio de certeza debe armonizarse con los demás principios y valores constitucionales, entre ellos, que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas, como se estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2018 el veintisiete de julio de dos mil veinte, en la cual se declaró la invalidez del procedimiento legislativo porque el dictamen de la iniciativa de ley se agregó al orden del día en la misma sesión en la que fue aprobado sin que mediara discusión alguna, en consecuencia, en esa ocasión se sostuvo que el actuar del Congreso local impidió llevar a cabo un proceso deliberativo y no existió un motivo suficiente que justificara la urgencia para realizar la dispensa de ese trámite.

Consideró que, en esta ocasión, no se cumplió puntualmente con las normas de la propia Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, así como de su

reglamento, que regulan el tiempo mínimo en que los dictámenes que vayan a ser discutidos ante el Pleno deben distribuirse a todos los diputados antes de la sesión, en efecto, en términos del artículo 34, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México los dictámenes que vayan a ser discutidos ante el Pleno deben distribuirse y entregarse en copia simple o de forma electrónica a todas las diputadas y los diputados con un mínimo de cuarenta y ocho horas anteriores a la sesión en que serán discutidos, salvo dispensa aprobada por el Pleno.

Añadió que el artículo 77 del Reglamento del Congreso dispone que la presidencia mandará a publicar el orden del día en la Gaceta, vía electrónica, a más tardar a las veinte horas del día anterior de cada sesión y previo al inicio de cada sesión será distribuido de forma electrónica y, a solicitud, en forma impresa a las diputadas y a los diputados.

Indicó que de conformidad con los trabajos legislativos, como el propio proyecto lo reconoce, existe una violación al procedimiento legislativo pues el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México no se distribuyó en copia o electrónicamente con la debida anticipación de cuarenta y ocho horas que señala la norma; es cierto, que el veintitrés de mayo de dos mil veintidós se publicó el dictamen que dio origen al decreto impugnado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso local, pero no así el orden del día, de manera que

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

los diputados no estaban en aptitud de saber cuándo se discutiría el tema y, por tanto, se afectó gravemente la posibilidad de una deliberación debidamente informada, tampoco se brindó a los legisladores el tiempo adecuado para preparar apropiadamente su posición en un tema tan complejo, como la reforma político-electoral que englobaba una gran cantidad de artículos, pero sobre todo cuestiones muy técnicas como son la supresión de diversas facultades del Instituto Electoral local y su reestructuración administrativa.

Consideró que existen vicios en el procedimiento legislativo, de tal importancia para el trabajo del Congreso, que son suficientes para acreditar la vulneración de los principios deliberativos y de protección de las minorías y que deben respetarse en todo sistema democrático sin excepción, pues el desconocimiento sobre cuándo se discutiría el tema así como la ausencia de un tiempo previo adecuado en un tema tan trascendente, como el que se analiza, vedó cualquier posible forma de deliberación democrática debidamente informada por no sujetarse a las reglas procedimentales correspondientes que el propio legislador cedió e ignorarlos o pasarlos por alto rompe con el conocido principio de que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta.

Agregó no estar de acuerdo con la flexibilización del estándar de valoración de los vicios del procedimiento legislativo, pues lo relevante en estos asuntos es que se

proteja la democracia deliberativa, lo cual, no ocurrió en este caso, pues los diputados no tuvieron condiciones para conocer y estudiar adecuadamente la iniciativa del dictamen.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández coincidió con el proyecto porque a pesar de que existen distintas violaciones al procedimiento legislativo, éstas no son suficientes para invalidar el Decreto impugnado porque no trascendieron a la calidad democrática de la deliberación.

Consideró que no se violó ninguna condición esencial de la deliberación democrática, como es la presentación y el conocimiento del dictamen, porque este se publicó el veintitrés de mayo de dos mil veintidós en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México, esto es, con una anticipación superior a las cuarenta y ocho horas previas a la celebración de la sesión plenaria del veintiséis de mayo de dos mil veintidós, como lo mencionó el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

Indicó que de las intervenciones de los diputados, no se observa objeción alguna o expresión en el sentido de que no hubieran recibido dicho dictamen, o bien que no lo conocieran, por el contrario, se advierte que lo conocían y ello se puede apreciar de las intervenciones y, en particular, de una moción suspensiva de 461 cuartillas que fue presentada. Por estas razones, compartió la propuesta, sin que ello merme el criterio que ha sostenido en precedentes en materia de análisis de procedimiento legislativo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1. Tema 1, denominado “Violaciones al procedimiento legislativo”, consistente en reconocer la validez del procedimiento que precedió a la emisión del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, Ríos Farjat, Pérez Dayán, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. Tema 2, denominado “Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas”. El proyecto propone declarar infundados los argumentos de los accionantes que aducen la invalidez del Decreto impugnado ante la falta de consulta que garantice los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y barrios originarios, a las comunidades indígenas y a la comunidad LGBTTTI, así como declarar la invalidez de la derogación del artículo 83, fracción II, inciso n), en sus porciones normativas “Evaluación del desempeño de los” y “Consejos de los

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

Pueblos”, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Manifestó que el planteamiento que se realiza por parte de diversos diputados y diputadas integrantes del Congreso de la Ciudad de México, así como los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, consiste en que el Decreto impugnado vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución General, ya que no se realizó una consulta que pudiera garantizar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas de la Ciudad de México. Preciso que el proyecto retoma el criterio precedente sostenido por este Tribunal Pleno en la materia y desarrolla el contenido de las reformas realizadas mediante el Decreto impugnado.

Con base en lo anterior, se consideran infundados los conceptos de invalidez, con excepción hecha del artículo 83, fracción II, inciso n), toda vez que los numerales modificados, adicionados y derogados realizan ajustes a la estructura y organización del Instituto Electoral local, así como adicionan algunos principios a los que debe sujetar su actuar y funcionamiento sin que prevean algún tipo de prerrogativa o regla especial dirigida a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas.

Añadió que se considera infundado el argumento relativo a que la reforma no fue consultada con la población

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

LGBTTI, así como los adultos mayores, migrantes y víctimas, toda vez que no se aduce ni se advierte norma constitucional o convencional alguna que establezca la obligación a la legislatura de realizar ese tipo de consultas.

Precisó que los argumentos de los accionantes sí resultan fundados respecto del inciso n) de la fracción II del numeral 83 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, pues con su derogación se eliminó la atribución de la Junta Administrativa del Instituto Electoral para aprobar y, en su caso, integrar en la primera quincena de septiembre del año previo al que vaya a aplicarse y previo acuerdo de las comisiones respectivas, los proyectos de programas institucionales que formulen los órganos ejecutivos y técnicos vinculados con la evaluación del desempeño de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, así al referirse directamente a los pueblos originarios de la entidad, el legislador de la Ciudad de México estaba obligado a realizar la consulta identificada previamente a derogar el inciso n) de la fracción II del numeral 83 a que se ha hecho referencia, por lo que se estima que la derogación de su porción normativa “Evaluación del desempeño de los [...] Consejos de los Pueblos”, vulnera los artículos 2° de la Constitución General, 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales que obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá manifestó que su voto será a favor de la declaración de invalidez del inciso n) de la fracción II del numeral 83 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales que resulta en una invalidez parcial del Decreto impugnado. Indicó que en este asunto, como en la acción de inconstitucionalidad 50/2022 resuelta en sesión del diecisiete de enero de dos mil veintitrés, se propone extender a la materia electoral el criterio contenido en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, en la que solamente se invalidaron las normas que afectaban de manera directa y diferenciada a las comunidades indígenas.

Consideró que aun cuando el proyecto se separa de diversos precedentes de este Tribunal Pleno, si prospera la propuesta en sus términos, en el futuro votará y presentará los proyectos de conformidad con este criterio que parece ser el criterio prevaleciente, ahora también, en asuntos electorales.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con la primera parte del proyecto, en la que se propone reconocer que el Decreto impugnado, en términos generales, no contiene normas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México; sin embargo, discordó con declarar la invalidez de la derogación del inciso n) de la fracción II del artículo 83 del Código de Institucionales y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, pues esta derogación no es susceptible de afectar

los derechos de los grupos ancestrales que se asientan en el territorio de la Ciudad de México.

Indicó que el Decreto por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral, no requería de una consulta previa y, entonces, una vez superado en el apartado anterior de vicios en el procedimiento legislativo, debe reconocerse la validez del decreto en su integridad, a la luz del concepto de invalidez por el que se acusa la falta de consulta previa. En términos generales, el Decreto impugnado no contiene medidas legislativas que puedan afectar directamente a pueblos y comunidades indígenas de los cuales también forman parte los pueblos originarios de la Ciudad de México, pues se trata de medidas tendentes a realizar ajustes a la estructura y a la organización del Instituto Electoral de la Ciudad de México que, en principio, no regulan, ni afectan los derechos de esos colectivos. De ahí, que está a favor de reconocer la validez del decreto, contrario a lo que se propone.

Agregó que en el Decreto impugnado se derogó el inciso n) de la fracción II del artículo 83 del Código Electoral Local, a efecto de generar que la Junta Administrativa del Instituto Electoral de la Ciudad de México, ya no tenga que aprobar ni integrar los proyectos de los programas vinculados con la evaluación del desempeño de los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, por lo que la derogación del inciso n), únicamente obedece a la finalidad del adelgazamiento del aparato administrativo del instituto

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

electoral local y de simplificación de sus procesos internos; pero no significa que se haya suprimido el contenido normativo de ese precepto, por el contrario, se trata de una atribución que ya no estará a cargo de la Junta Administrativa, pero seguirá estando en la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral Local a propuesta de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación de conformidad con los artículos 61 y 97 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para la Ciudad de México.

Precisó que en el artículo 97, fracciones III y IV, del Código Electoral, se dispone que la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación deberá elaborar e instrumentar el programa de evaluación de desempeño de los comités ciudadanos y consejos de pueblos y barrios originarios, así como formular y aplicar los procedimientos para la evaluación del desempeño de dichos consejos de los pueblos y barrios originarios.

Una vez que la dirección ejecutiva elaboró el programa de evaluación del desempeño de los consejos de los pueblos y barrios originarios, el programa pasa a la Comisión de Participación Ciudadana y de Capacitación, la cual, de conformidad con el diverso 61, será la encargada de aprobar los mecanismos e instrumentos de evaluación de las actividades de los órganos de representación ciudadana, entre ellos los consejos de los pueblos y barrios originarios, y

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

de aprobar el programa de evaluación que será sometido a consideración del Consejo General del Instituto.

Posteriormente, en el artículo 50, fracción XXXVI, del Código Electoral, una vez que se hubieran aprobado en la Comisión, el Consejo General del Instituto es el encargado de aprobar los informes anuales sobre la evaluación del desempeño de los consejos de pueblos y barrios originarios y ordenar su remisión al Congreso de la Ciudad de México y a la Jefatura de Gobierno, conforme a lo previsto en la propia normativa.

Indicó que para ese efecto, de acuerdo con el artículo 77 del Código Electoral, la Presidencia del Consejo General tiene la atribución de remitir en el mes de octubre de cada año a los Órganos Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México los informes relativos a la modificación y evaluación del desempeño de los consejos de los pueblos, por lo que la eliminación de la facultad de la Junta Administrativa para aprobar y, en su caso, integrar los proyectos de programas institucionales que formulen los órganos ejecutivos y técnicos vinculados a la evaluación del desempeño de los consejos de los pueblos, únicamente tiene como efecto eliminar un paso en el complejo sistema administrativo de organización del instituto, por lo que no se advierte alguna posible afectación a los derechos de los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México.

Consecuentemente no era necesaria la consulta previa a los pueblos y barrios originarios por el decreto por el que

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

se reforman y derogan diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales pues, en efecto, siguen estando protegidos y considerados en la legislación aplicable.

El señor Ministro Laynez Potisek manifestó estar de acuerdo en general con el proyecto en que el Decreto impugnado implicó esencialmente una reestructuración orgánica y funcional del OPLE de la Ciudad de México y estas modificaciones no son susceptibles de una afectación.

Refirió que en cuanto al artículo 83, fracción II, inciso n) del Código Electoral local, efectivamente, como lo señaló el señor Ministro Aguilar Morales, los consejos respectivos fueron sustituidos, pero no por esta abrogación, fueron sustituidos por una reforma a la Ley de Participación Ciudadana, en virtud de la cual fueron sustituidos por Comisiones de Participación Comunitaria, y se estableció en el artículo cuarto transitorio que: “las personas que actualmente son integrantes de los comités ciudadanos y de los consejos de los pueblos y de los consejos ciudadanos delegacionales, permanecerán en su encargo hasta la integración de los nuevos órganos de representación ciudadana, conforme a los lineamientos que para ello emita el Instituto Electoral de la Ciudad de México”.

Precisó que el Instituto emitió lineamientos consistentes en: “los presentes lineamientos concluyen su vigencia cuando se creen y tomen posesión las comisiones de participación comunitaria”; situación que ya aconteció, pues

ya están sustituidas y tomaron posesión las nuevas comisiones de participación comunitaria, y que se puede corroborar en la página de internet del propio Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Consideró que la que debió haber sido consultada es la ley que desapareció o que sustituyó a estas comisiones, y que el débito consultivo iba en la norma, como lo expresó el señor Ministro Aguilar Morales, por lo que lo realizado en esta norma orgánica, es quitar una atribución que lógicamente ya no debe o no puede tener, porque ya no existen.

El señor Ministro ponente Pardo manifestó que sostendría el proyecto en los términos propuestos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2. Tema 2, denominado “Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas”, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de declarar infundados los argumentos de los accionantes que aducen la invalidez del Decreto impugnado ante la falta de consulta que

garantice los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y barrios originarios, a las comunidades indígenas y a la comunidad LGBTTTI.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Pérez Dayán, consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 83, fracción II, inciso n), en sus porciones normativas “Evaluación del desempeño de los” y “Consejos de los Pueblos”, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Los señores Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3. Tema 3, denominado “Violación a la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México”. El proyecto propone reconocer la validez del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

Oficial de la Ciudad de México, con excepción de los artículos 33, 36, 61, fracciones XII y XIII, 80, fracción V, 103, 121, párrafo tercero y 124, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

Indicó que para analizar los argumentos señalados, el proyecto precisa el contenido de las modificaciones realizadas a la organización interna del Instituto Electoral de la Ciudad de México y después de realizar esta precisión, se retoman las consideraciones del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 157/2020, así como la diversa 40/2017 y sus acumuladas, en relación con la libertad configurativa de los Estados para legislar sobre la organización interna de los institutos electorales locales y la forma en que deben desarrollar sus actividades.

Precisó que en estos precedentes se analizaron los artículos 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo y 116, fracción IV, aplicable a la Ciudad de México, en virtud de lo que disponen los artículos 122, apartado A, base IX de la Constitución General; así como 98 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Indicó que de lo dispuesto en la Constitución General, y como consecuencia en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se advierte la existencia de disposiciones que ordenen la forma en que los organismos públicos locales deben desarrollar sus atribuciones, es decir, ese 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 esa Ley General se especifica que contarán con un órgano de dirección superior, integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto, por el secretario ejecutivo y por representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones con sólo derecho a voz.

Lo anterior significa que cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, goza de libertad de configuración para decidir la forma en la que cada instituto electoral local debe estar organizado administrativamente. En ese sentido, el proyecto propone declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se controvierte la fusión de ciertas comisiones permanentes, se eliminan unidades técnicas y se suprime la facultad del Consejo General del Instituto para crear unidades técnicas.

Indicó que a nivel local el artículo 50 de la Constitución Política de la Ciudad de México dispone que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, para las elecciones de jefatura de gobierno, diputaciones al Congreso, alcaldías de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana, son funciones que se realizan a través del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Acorde con lo que establece la Constitución General, se señala que el Instituto Electoral de la Ciudad de México contará con un órgano superior de dirección

integrado por una persona consejera o consejero presidente y seis personas consejeras electorales.

Manifestó que de lo anterior se concluye que el Congreso de la Ciudad de México cuenta con libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que el Instituto Electoral local debe estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, que queda en el Congreso Capitalino la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral, a efecto del correcto desarrollo de la función electoral a su cargo. De ahí que resulte infundado que el cambio legislativo introducido por la reforma impugnada, consistente en la fusión y creación de ciertas comisiones permanentes, eliminación de unidades técnicas y supresión de la facultad del Consejo General del Instituto para crear unidades técnicas, signifique una violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios, pues estas modificaciones se considera que no implicaron desconocer que el Consejo Electoral es el órgano de dirección superior en quien recae, como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.

Precisó que con la modificación impugnada, no se alteró ni se varió algún aspecto de la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México, tampoco se acotó su ámbito de facultades ni se le impuso un esquema de funcionamiento particular ni menos se le constriñó a la toma de decisiones en un sentido determinado, pues solamente se

reasignaron las funciones y responsabilidades de las comisiones y áreas a diversos órganos del propio Instituto, sin incidir en sus atribuciones para decidir de forma independiente, condicionando sus determinaciones exclusivamente a lo señalado en el ley y en la preservación de su autonomía constitucional.

Estimó que el hecho de que mediante una determinación legislativa se dispusiera la modificación de la estructura orgánica de la autoridad administrativa electoral y la reasignación de funciones específicas que desempeñaban las áreas que se ordenó suprimir, no incide en la autonomía e independencia bajo la que debe actuar el órgano electoral administrativo pues, en todo caso, las funciones de máxima dirección y toma de decisiones, en todas las actividades que constitucionalmente tiene encomendadas, continúan reservadas a un Consejo General tal y como lo dispone la norma constitucional.

Agregó que no es óbice a lo señalado lo que se expresa por parte de los accionantes, en el sentido de que la reforma genera una distribución de trabajo entre menos integrantes, lo que impide una adecuada distribución de las cargas laborales para su mejor atención, análisis, discusión y aprobación, con lo que se señala, se afecta el correcto desempeño de sus funciones, dada la insuficiencia de sus recursos.

Lo anterior se estima infundado porque las cuestiones relativas a la distribución de funciones y asignación de

cargas laborales entre las áreas y órganos, mediante los que funcionan los organismos públicos locales, es un aspecto respecto del cual los congresos locales sí tienen libertad de configuración. Así lo determinó el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 157/2020, en el sentido de que la creación y desaparición de áreas y organismos, así como la determinación de sus atribuciones dentro de los institutos locales, no pueden derivar en un vicio de constitucionalidad, pues con independencia de las ventajas o desventajas organizacionales que puedan actualizarse, lo cierto es que es una parcela que se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración de los Estados.

Agregó que por lo que se refiere a la sobrecarga de trabajo que se alega, en el proyecto se señala que debe tenerse en cuenta que el artículo 59 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en su último párrafo, dispone que: “Será el Consejo General la autoridad a la que corresponde autorizar el personal técnico con el que cuenten las comisiones para un mejor desempeño”.

Indicó que no se aprecia que las funciones sustanciales encomendadas por la Constitución General al Instituto Electoral Local de la Ciudad de México se vean vulneradas con la modificación sufrida en su estructura.

En relación con el planteamiento relativo a que con la eliminación de la Comisión de Vinculación de Organismos Externos y su unidad técnica, las atribuciones que ejercía

únicamente serán analizadas y acordadas por la Presidencia del Consejo General, como sucede con las actividades realizadas por dicho órgano ejecutivo, dejándose a un lado la determinación colegiada de las decisiones que emite, reiteró que dicha modificación obedeció a la libertad configurativa de los Estados para legislar sobre la organización interna de los institutos y la forma en que deben desarrollar sus actividades, por lo que el hecho de que se haya eliminado la Comisión de Vinculación a que se hace referencia y se hayan trasladado sus funciones al titular de la Secretaría Ejecutiva, se trata de una modificación orgánica que no afecta la autonomía e independencia de la institución.

Indicó que respecto de la desaparición de la Unidad Técnica del Centro de Formación y Desarrollo la reforma que se analiza elimina esta unidad técnica, pero las funciones de la misma se trasladan a la Secretaría Administrativa del Instituto Local.

De esta forma, la validez constitucional de esta reforma legal no puede depender de lo que disponga una norma de menor jerarquía, como es el Reglamento Interior del Instituto Electoral, aprobado por el propio Instituto, el cual prevé en su artículo 32, fracción XVI, en su porción normativa “que le corresponde a la hoy extinta unidad técnica iniciar e instruir el recurso de inconformidad en el procedimiento laboral sancionador”.

Puntualizó que esto es así pues corresponde al propio Instituto adecuar su normativa interna para que sea acorde

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

con lo que dispone la legislación electoral actualmente vigente.

Estimó infundado el argumento sostenido en torno a que los artículos impugnados vulneran los principios rectores en materia electoral de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que rigen la función electoral que lleva a cabo el Instituto. Para efectos de ese estudio, se retoma lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 157/2020, donde se explicó el contenido de tales principios.

Por lo que se refiere a la supresión de la atribución del Consejo General para la creación de unidades técnicas, tampoco se advierte la manera en que esa modificación transgreda alguna disposición constitucional, pues como ha sido desarrollado en precedentes de este mismo Tribunal Pleno, no se encuentra ninguna disposición ni en el Texto Constitucional ni en la legislación general ni en la Constitución de la Ciudad de México, en donde se haya establecido que los institutos locales deben tener la facultad de forma exclusiva para la creación de este tipo de organismos técnicos.

Manifestó que no se advierte que con la desaparición de tal facultad se estén impactando o disminuyendo las funciones conferidas en términos de lo que mandatan los artículos 41, fracción V, apartado A, párrafo segundo y 116, fracción IV, de la Constitución General.

No pasa inadvertido que los accionantes refieren que al quitarle la facultad al Consejo General de crear unidades técnicas para el adecuado cumplimiento de las funciones, hace imposible la aplicación de los artículos 37, párrafo primero, 38, 50, fracción LI y 80, fracción VII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior se estima infundado, porque en primer lugar, no se advierte que ese planteamiento se refiera a una vulneración constitucional; y por otra parte, por lo que se refiere al artículo 37, el cual prevé que el Instituto se integrará de acuerdo con la estructura que establece el propio Código y determina que la misma podrá ser modificada de conformidad con las necesidades del propio instituto y/o atribuciones de delegación que le otorgue el Instituto Nacional Electoral, no se advierte que la eliminación de la facultad de crear unidades técnicas, por sí misma, genere que el Instituto no pueda adecuar su estructura y las áreas a su cargo con la finalidad de atender a sus propias atribuciones.

Por lo que se refiere al artículo 38 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, el hecho de que se suprimiera la facultad de crear unidades técnicas no impide que el propio Instituto pueda seguir estableciendo la estructura orgánica y funcional que le corresponde a las unidades técnicas subsistentes. Tampoco se advierte que con la eliminación de esa facultad se torne imposible que el

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

propio Consejo apruebe a propuesta de la Junta Administrativa la estructura orgánica del Instituto Electoral.

Indicó que respecto a los argumentos en los que se alega que las normas impugnadas son inconstitucionales, toda vez que si bien las modificaciones al Instituto obedecieron a la aplicación de la política de austeridad republicana; ello de ninguna manera puede tener el alcance de invadir la autonomía de los órganos autónomos, también se estiman infundados. Al respecto, se retoma la acción de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas, en las que se concluyó que ni en la Constitución General ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se incluyó expresamente el concepto de austeridad como principio rector de las funciones electorales.

No obstante, en esos precedentes se señaló que respecto del gasto público, conforme al artículo 134 de la Constitución General, las autoridades en el ámbito electoral a nivel federal y local deben guiarse por diversos principios dependiendo de la función concreta que estén realizando, pues los organismos públicos electorales locales ejercen funciones propiamente electorales relacionadas con el ejercicio de la función pública de organizar las elecciones; pero también ejercen funciones administrativas relacionadas con la aprobación y el ejercicio del presupuesto y de gasto público, por lo que los legisladores locales cuentan con libertad de configuración para establecer los principios que deben observarse en cada una de esas actividades.

Consideró infundados los argumentos en el sentido de que al fusionarse la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos con la Comisión de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía se vulnera el principio de progresividad, pues la fusión de las diversas comisiones no implica la limitación de algún derecho de la ciudadanía que disfrutara antes de la reforma que ahora se combate, pues no se eliminaron las facultades que el Instituto realiza en materia de derechos humanos y género, sino que únicamente se trasladaron a otra comisión permanente de nueva creación.

Agregó que respecto a la especialización y falta de personal técnico capacitado para la protección de derechos humanos y en materia de paridad de género, se advierte que el artículo 59 del Código Electoral dispone que será el Consejo General la autoridad a la que le corresponde autorizar el personal técnico con el que cuenten las comisiones.

Precisó que se propone declarar infundados los argumentos en los que los accionantes refieren que las normas impugnadas transgreden las facultades del Instituto Nacional Electoral, pues al eliminar la facultad del Consejo General del Instituto de crear las unidades técnicas necesarias para su adecuado funcionamiento y operación, así como desaparecer comisiones y unidades técnicas modificando su estructura funcional y orgánica, genera una subordinación del Instituto al Congreso Local. Lo anterior,

toda vez que las normas impugnadas no tienen relación con las facultades y atribuciones que constitucionalmente se reservan para el Instituto Nacional Electoral, pues se refieren a ajustes a la estructura y organización del Instituto local, sin que ello signifique alguna afectación a las potestades de aquel, dispuestas en la Norma Fundamental.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá manifestó estar a favor del sentido del proyecto, excepto por lo que hace al reconocimiento de validez de los artículos 37, fracción IV y 350, en su porción normativa “el carácter temporal de la unidad encargada de la fiscalización”, así como del último párrafo del artículo 98.

Precisó que su disenso se basa en tres razones: En primer lugar, consideró que las normas referidas sí afectan la facultad que tiene el Instituto Nacional Electoral de delegar en el organismo público electoral de la Ciudad de México sus atribuciones de fiscalización previstas en el artículo 41, Base V, apartado C, constitucional en relación con el artículo 8º de la Ley General de Partidos Políticos. De acuerdo con este parámetro, dicho Instituto puede delegar sus facultades de fiscalización cuando, entre otras cuestiones, observe que el organismo local cuenta con una estructura operativa que tenga la infraestructura y el equipamiento necesario para fiscalizar y que, además, cuente con recursos humanos especializados como confiables. Estos tres requisitos son de imposible cumplimiento a partir de la reforma que se analiza.

Indicó que si se analiza con cuidado, se está ante una situación en la que el organismo local contratará personal temporal para una unidad de fiscalización provisional solamente si el Instituto Nacional Electora le delega la función fiscalizadora, pero éste únicamente le delegará esa función si el aquel demuestra que ya cuenta con esa unidad.

Consideró que la palabra “temporal” en las normas señaladas es inconstitucional por una segunda razón, pues aunque los congresos locales gozan de una completa libertad configurativa en esta materia, esto no convalida cualquier modificación orgánica a las facultades de un organismo electoral local.

Manifestó que en la función electoral se debe observar una gran cantidad de principios, entre los que se encuentran: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad, la paridad y la perspectiva de género, pero sobre todo la objetividad y deben ser profesionales en su desempeño. De esta manera, aunque los recortes de personal, de órganos y de facultades están, en principio, constitucionalmente permitidos, existen ocasiones en que esas modificaciones pueden entrar en tensión con los principios que rigen la función electoral.

Refirió que el carácter temporal de la unidad de fiscalización entra en tensión con el principio del profesionalismo exigido por la Constitución para el desempeño de esa labor. La fiscalización de una elección es una de las tareas más importantes que tienen

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

encomendadas las autoridades electorales, pues su objetivo es garantizar la equidad de la contienda electoral, por lo tanto, consideró que se debe poner especial énfasis en su desempeño profesional.

Discordó que un órgano técnico de fiscalización pueda ser al mismo tiempo profesional y temporal, pues un órgano que tenga que renovarse en su totalidad cada proceso electoral o para cada elección no podrá desarrollar la pericia y no tendrá la experiencia que exige la fiscalización de un proceso electoral.

Recordó que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que la profesionalización y la permanencia de las autoridades electorales coadyuva a lograr su autonomía e independencia, como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 59/2009.

Consideró que es una injerencia indebida a la vida interna de un organismo electoral local negarle la capacidad de crear nuevas unidades técnicas para alcanzar sus fines constitucionales. La autonomía constitucional de estos órganos parte de la base de que actúan de una manera técnica y especializada y, en ese sentido, constreñirlos de esa manera puede impactar sus funciones constitucionales y los derechos que dependen de que se realicen adecuadamente. Por ello, la derogación del último párrafo del artículo 98 es inválida.

Agregó que si se quiere eliminar la facultad de crear nuevas unidades, se debe garantizar que el Instituto tendrá los instrumentos suficientes para reorganizar su estructura, todo esto en aras de su autonomía funcional, sin que las comisiones temporales sean suficientes porque, precisamente, son temporales y las áreas técnicas ejercen funciones constantes y necesitan de la función profesionalizante. Indicó separarse de los párrafos 180, 182, 188, 196, 208, 275 y 281.

El señor Ministro Pérez Dayán reconoció la dificultad que representa enfrentar un asunto de alta complejidad, en donde sus especificidades llevan a un difícil dilema de qué es lo correcto y qué no lo es, pues pareciera que si esto se redujera a enfrentar el concepto de autonomía que caracteriza a los órganos constitucionales autónomos frente a la libertad configurativa, todo se reduciría a elegir si todo es autónomo y se regula como se crea conveniente o todo es libertad configurativa y el legislador decide hasta el último detalle de cómo funciona ello. Posiblemente sería fácil dar una opinión de favorecer la libertad configurativa, sólo al considerar que las funciones esenciales de esos órganos constitucionales autónomos se encuentran preservadas; sin embargo, éstas no surgen simple y sencillamente del funcionamiento de algunos de sus órganos, sino de sus estructuras que en ocasiones se vuelven complejas y también se podrían aceptar costosas y contrarias a un principio constitucional de austeridad, ¿Cómo poder enfrentar un juego de argumentos entre quien cambia la

estructura de un órgano y otro que se defiende a través de legisladores, expresando que si no tiene esa estructura no cumple con sus funciones, ir caso por caso para determinar si la absorción, la fusión pasó a una dirección distinta? No consideró que sea el ejercicio más apropiado de un tribunal constitucional en cuanto a que sólo será confiar en lo que dice el legislador acerca de que de ese modo funcionará mejor una institución, o pensar en lo que la propia institución tuvo en mente para crearlas.

Precisó que lo que más importa para poder definir, en tanto no se está frente a favorecer en su totalidad la autonomía o la libertad configurativa, implicaría primero calificar que la autonomía funcional, de un órgano de esta naturaleza, particularmente el que tiene que ver con el ejercicio del sufragio público, es muy delicada y la única manera de poder entender las razones de los cambios son los diagnósticos que llevan a un legislador a variar un sistema para incorporar otro en una nueva norma a partir de ejercicios y estudios que puedan demostrar las razones que les llevan a proponer modificaciones administrativas en los resultados.

Manifestó no soslayar que los órganos legislativos ejercen el control de eficacia en las instituciones, incluidos los órganos constitucionales autónomos, a través de dos principales figuras: la autorización del presupuesto y los resultados que se dan en función del ejercicio de sus atribuciones. Éstas podrían ser las razones fundamentales

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

para que un legislador democrático pudiera acometer un cambio profundo en la estructura de un órgano constitucional autónomo, precisamente por eso, por razones, fundamentos y hechos que le motivaran a justificar cada uno de los cambios.

Bajo esta perspectiva, no es correcto que se fusione una estructura u otra sólo porque así lo dice la ley; que las facultades de la Comisión de Asociaciones Políticas pasen a la Comisión de Quejas, que la Comisión de Género, Derechos Humanos, Educación Cívica y Construcción, este relacionado con el tema del programa editorial institucional, o que las facultades de una eliminada comisión de vinculación pasen a la Secretaría Ejecutiva. Si la estructura no varía costará lo mismo, sólo se obtiene que todas estas funciones se juntan en una dependencia que crece en el número de personas si es que se considera que las funciones se están cumpliendo y se realizan con la austeridad y eficacia que exige la Constitución General.

Consideró que también los organismos electorales locales tienen funciones muy acotadas, por lo que sería distinto y más complicado si se analizara al Instituto Nacional Electoral, cuya naturaleza es nacional y a juzgar por las funciones que le confiere la Constitución implican muchísimas más responsabilidades que no pueden solamente quedar estructuralmente confinadas a su Consejo General y hacia su Secretaría Ejecutiva. Las funciones de los organismos electorales locales son más acotadas y, en

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

esa medida, posiblemente se justificaría más este ejercicio de austeridad.

Indicó que el cambio legislativo si se analiza con la tradicional fórmula de la fundamentación y motivación, única y exclusivamente reducida si son sus facultades y si tiene libertad configurativa para realizarlas, no daría tampoco una respuesta para un veredicto, por lo que se requiere lo que ya la doctrina ha denominado “una motivación reforzada” y saber ¿Por qué lo cambias y hacia dónde vas? ¿Qué es lo que no te ha convencido?, y ¿Dónde se ha fallado tanto en la materia de austeridad como en la de eficacia?, pero si éstas razones no existen, y el cambio simplemente se realizó bajo la factura de la austeridad, modifica de manera sustancial lo que una organización ya tiene construido. Reiteró que esto es en el caso de los organismos electorales locales, pues tratándose del Instituto Nacional Electoral que tiene a su cargo todos los años una importante cantidad de funciones electorales que permite no sólo tener órganos temporales, sino permanentes, el ejercicio y escrutinio para aquellos casos tendrá que ser necesariamente diferente, pero siempre en razón de sus funciones, en el cumplimiento de éstas para poder determinar si la lógica racional del cambio obedece realmente a un interés por ser o por crear un órgano más eficaz o al capricho de reducirlo para volverlo un instrumento precario, muy lejano a lo que los resultados legales le exigen.

Externó la preocupación de que el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México no pueda crear unidades técnicas, finalmente, esta es una de las funciones más importantes, la eficacia de su imaginación quedará reducida a su presupuesto. Si legislador considera que eso no es lo correcto, no les dará el presupuesto necesario. Tiene que evaluar si los resultados que ha dado son o no los correctos para determinar si la estructura con la que se conduce es o no la adecuada.

Consideró estos como los elementos fundamentales, el diagnóstico de aquella tan conocida motivación reforzada del legislador, el legislador en este sentido no es absolutamente libre por más que se pueda asegurar una libertad de configuración cuando existen facultades entregadas a órganos constitucionales autónomos que inciden sobre la vida pública tan determinadamente como lo es una elección política.

En ese sentido, ante la carencia absoluta de razones y diagnósticos que pudieran demostrar cada una de las modificaciones indicó agregar, entre otras, a las expresadas por el señor Ministro González Alcántara Carrancá, por ejemplo, la temporalidad de la Unidad Técnica Especializada en Fiscalización cuando, de acuerdo con los deberes, es necesario dar seguimiento a cada una de las acciones de gobierno y también vigilar que no sean los partidos políticos quienes contraten la publicidad.

Indicó estar por la invalidez de algunos artículos como el 37, fracción IV, 198, 350, 353 y, adicionalmente, en relación con ella, el 86, fracción XVII, pero consideró que sería un ejercicio complejo analizar uno por uno los artículos hasta saber si concuerdan o no. Consideró que no es la función de un Tribunal Constitucional superar la deficiencia del legislador. El legislador si quiere cambiar el funcionamiento de un órgano que hasta hoy parecería le ha dado los resultados necesarios, tendría que haber justificado mediante diagnósticos y resultados efectivos por qué hace los cambios.

Reconoció las conclusiones del proyecto, pero consideró difícil asegurar que todos los cambios no afectan la autonomía del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, sólo porque no se le impuso un esquema de funcionamiento particular.

Precisó que, aun respetando este ejercicio deliberativo que provoca el proyecto, es tiempo de exigir a los cambios, los diagnósticos y las respuestas necesarias para que este Tribunal Constitucional conozca las razones y no necesariamente tenga que imaginar cuáles podrían ser o anticipar y apostar a que las fusiones o las circunstancias temporales pueden funcionar.

Consideró que sí se ve necesariamente alterada la naturaleza y eficacia del Instituto Electoral de la Ciudad de México y bajo esta perspectiva estará por que la ausencia de razones lleva a la invalidez del Decreto.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo con la propuesta consistente en reconocer la validez de aquellas normas que han tenido como efecto la reorganización, fusión y supresión de diversas áreas del Instituto Electoral de la Ciudad de México, precisamente en respeto a la libertad de configuración legislativa que se ha reconocido a las legislaturas de la entidades.

A pesar de lo anterior, indicó estar en contra de la propuesta de reconocer la validez de la derogación del último párrafo del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, que consideró inconstitucional por establecer una prohibición absoluta para que ese Instituto Electoral pueda crear unidades técnicas adicionales para su adecuado funcionamiento, ya que dicha supresión vulnera su autonomía.

Coincidió con el pronunciamiento del señor Ministro González Alcántara Carrancá, en el sentido de también votar en contra de las disposiciones referidas y de las razones que se contienen en los párrafos 180, 182, 188, 196, 208, 275 y 281.

Precisó que, como se refiere en el proyecto en el párrafo 160, los accionantes formulan argumentos encaminados a cuestionar las disposiciones que integran la totalidad del Decreto impugnado, entre otras razones, porque consideran que la supresión de la facultad del Consejo General del Instituto para crear Unidades Técnicas

vulnera los principios fundamentales que rigen la función electoral.

Añadió que el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, dispone que de conformidad con las bases que la propia ley fundamental, así como las leyes generales de la materia, las Constituciones y las leyes de los Estados, en materia electoral garantizarán los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral.

Indicó que el Decreto impugnado derogó el artículo 98, último párrafo, del Código Electoral, en el que antes se contenía la facultad del Instituto para crear nuevas unidades técnicas, de manera que actualmente existe una imposibilidad del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México para crear unidades técnicas adicionales a las previstas en la ley; no obstante, el legislador local no modificó el artículo 77, fracción XVII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, que establece la atribución de la presidencia para someter a consideración del Consejo General la creación de nuevas unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto.

Lo anterior, pareciera una contradicción interna del ordenamiento electoral; sin embargo, en atención a los principios rectores de la materia electoral, es posible sostener que el legislador creó un cuerpo normativo

congruente y coherente en su interior, en el que si bien se regula una estructura organizacional del instituto, se le deja un mecanismo que podría ser indispensable para alcanzar sus objetivos; consideró que la única interpretación válida del ordenamiento electoral de la Ciudad de México es aquella por la que se permite al Instituto un cierto margen para dotar su estructura organizativa conforme lo requieran sus necesidades, tal como lo prevén los artículos 37 y 50 de ese Código Electoral.

Agregó que a partir de esta interpretación sistemática del ordenamiento, la derogación del artículo 98, último párrafo, es indebida e inconstitucional; y, en síntesis concordó con la propuesta en reconocer la validez de las normas que tuvieron como efecto la reorganización, pero en contra de la propuesta de reconocer la validez de la derogación del último párrafo del 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y se adhirió a las razones que expresó el señor Ministro González Alcántara Carrancá.

La señora Ministra Ortiz Ahlf manifestó estar a favor del proyecto pues como se determinó por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 103/2015, con base en los artículos 41 y 116 de la Constitución General, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para determinar la estructura y atribuciones de las autoridades pertenecientes a los institutos electorales locales. Así, sobre las normas impugnadas que se analizan en este apartado,

advirtió que el legislador de la Ciudad de México actuó dentro del parámetro de dicha libertad para reestructurar diversas áreas del Instituto Electoral que, además, no generan ninguna afectación en el ámbito de las atribuciones de la autoridad electoral.

Consideró que las mismas no inciden en la toma de decisiones del propio Órgano Máximo, de dirección o en el ejercicio del cargo de los consejeros, por lo que no se altera la autonomía de dicho Instituto garantizada en la Constitución General. Compartió el sentido del proyecto, pues el hecho de que la unidad técnica que existía antes de la reforma tuviera autonomía técnica y de gestión, obedeció a la libertad configurativa del legislador local derivada de los artículos 41 y 116 de la Constitución. En ese sentido, manifestó que existe una merma en la función fiscalizadora del Instituto Electoral de la Ciudad de México ya que el Decreto impugnado únicamente indicó que no existe una merma y trasladó a otro órgano las atribuciones de la unidad técnica especializada de fiscalización.

Manifestó no advertir que la reforma constituya un obstáculo para que las referidas atribuciones sean ejercidas conforme a las reglas que permean en la rendición de cuentas.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena manifestó estar a favor de la mayoría del proyecto, salvo por lo que hace a la derogación del último párrafo del artículo 98, sustancialmente por los argumentos ya expresados por el

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

señor Ministro Aguilar Morales e indicó separarse de los párrafos 181 a 183 y 190.

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió con los argumentos señalados por el señor Ministro González Alcántara Carrancá y también se opuso a la validez de los artículos que éste último señaló, respecto a la fiscalización y, desde luego, a la derogación el último párrafo del artículo 98, porque este brindaba la posibilidad organizativa a un órgano constitucional autónomo.

Precisó entender la interpretación que propone el proyecto e indicó que la compartiría si fuera en un primer acto de aplicación donde un órgano crea una unidad a pesar de no tener la facultad. El problema es que en el presente caso cuenta con esa facultad expresa. Cuando existe una derogación expresa, lógicamente genera incertidumbre jurídica para los servidores públicos cuando se les privó de esa facultad que tenían y que ejercían, por eso, sin demeritar la interpretación del proyecto, consideró que en el momento en que expresamente el legislador la suprimió sería cuando menos cuestionable para el propio órgano tratar de crear algunas unidades.

Anunció un voto concurrente, pues consideró importante la metodología de estudio en estos proyectos. Concordó con la necesidad de exigir una motivación reforzada porque se está frente a órganos constitucionales autónomos, y como lo expresó el señor Ministro Pérez Dayán ¿Cómo analizar entre una gran libertad configurativa

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

y la autonomía para funcionar y organizarse?, sin que lo deba establecer la Constitución, debe reconocerse que estos órganos tienen esa libertad de auto organización.

Recordó que tanto en la Primera como en la Segunda Salas se tuvo el enorme reto de cómo se interpretan las facultades legislativas expresas que conserva el Congreso de la Unión en ciertas materias que fueron trasladadas a la competencia de órganos constitucionales autónomos tanto regulatorias, es decir materialmente legislativas, como ejecutivas que tienen estos órganos. Entonces, el Tribunal Constitucional se tuvo a cuestionar hasta dónde llega esa potestad expresa del Congreso de la Unión o de los congresos locales frente a una facultad también constitucional regulatoria y ejecutiva que se da a estos órganos.

Consideró que para analizar la constitucionalidad de estas reformas estructurales orgánicas que van al corazón de un órgano, incluso, a unidades, direcciones y áreas tan específicas, es necesario, precisamente, decir hasta dónde debe llegar esa libertad configurativa de los congresos frente a la creación de órganos electorales también autónomos y con esas facultades, lo que lleva al análisis de cuál es la misión, cuál es el objeto y cuáles son todas las funciones que tienen encomendadas en el texto constitucional para poder aproximarse a decir: una reforma de este tipo que meticulosamente entra en las entrañas del órgano ¿Es válida o no es válida? Consideró que sí es un ejercicio del que no

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

se puede soslayar al análisis, independientemente de la gran labor que tiene el proyecto de estudiar fracción por fracción; sin embargo, señaló apartarse de la metodología.

Indicó no coincidir en considerar que sólo los órganos o unidades que estén en la Constitución son los que son intocables; pues es por eso que hace falta ese estudio constitucional que va a realizar el Tribunal Constitucional al analizar esta libertad configurativa de los Congresos, frente a una autonomía necesaria de estos órganos.

Compartió el sentido del proyecto porque a diferencia del Instituto Nacional Electoral, donde el artículo 41 constitucional, indica toda una serie de atribuciones, de obligaciones y de facultades de ejercicio obligatorio para ese Instituto, el artículo 116 dejó cierto margen configurativo para las entidades federativas. Precisó apartarse de la metodología y anunció un voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández manifestó estar en contra del proyecto y por la invalidez del Decreto impugnado en su totalidad.

Precisó que uno de los argumentos torales de los accionantes es que las reformas impugnadas violan el principio de progresividad en la protección de los derechos políticos de las personas. Argumentan que ésta violación se funda en que, si bien la reforma no alteró las facultades constitucionales del Instituto Electoral Local de la Ciudad de México, lo cierto es que sí redujo su estructura orgánica, sus

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

recursos humanos y sus recursos presupuestales y esta disminución afecta injustificadamente su autonomía operativa y funcional, tutelada en el artículo 116 de la Constitución General, por lo que la sobrecarga de funciones a las áreas restantes, implica la pérdida de especialización y el costo de recuperar esos recursos humanos perdidos y limita la capacidad de dicho Instituto para determinar su funcionamiento interno.

Indicó que los accionantes aducen que la reforma se realizó sin contar con estudios adecuados sobre su impacto funcional, presupuestal y operativo, por lo que esta violación a la autonomía del Instituto implica un retroceso en las garantías de los derechos políticos de las personas.

Consideró que es fundado el reclamo de los accionantes y, por eso, votará por la invalidez del Decreto. Recordó que ha compartido en precedentes, específicamente en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y acumuladas, el criterio de que los Congresos locales tienen libertad configurativa para modificar orgánicamente a los organismos electorales locales, incluso, por razones de austeridad; es decir, basadas en los principios que disciplinan el gasto público, previstos en el artículo 134 constitucional.

Dicha libertad configurativa no es absoluta, pues está limitada por las normas constitucionales, entre las que se encuentran las que protegen la autonomía de los organismos

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

electorales locales en tanto garantía institucional de los derechos políticos de las personas.

En ese precedente en específico, que se refería a normas del Estado de Tabasco, no advirtió que la eliminación de consejos municipales electorales afectara en abstracto a la autonomía del instituto local electoral, ni a los derechos políticos de los ciudadanos, fundamentalmente porque sus facultades se trasladaron a los Consejos Distritales, sin que esa transferencia implicara una afectación a las funciones constitucionales de aquel.

Discordó con el proyecto, porque si bien se basa en ese precedente, sus premisas no son aplicables de la misma manera en esta acción de inconstitucionalidad, pues las normas del Decreto impugnado sí implican una afectación a la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México y, por tanto, una regresión, en principio, en la garantía institucional de los derechos políticos de las personas.

Agregó que en el caso del examen de las normas impugnadas, se considera que entrañan una reducción de la estructura orgánica respectiva, así como una disminución de los recursos humanos y presupuestales del Instituto referido, lo que se reconoce expresamente en el propio proceso legislativo y en el informe del Congreso local demandado.

Esta reducción, como se advierte del proceso legislativo, se justificó básicamente en la austeridad, es decir, en el ahorro de recursos. Esta finalidad es legítima

desde el punto de vista constitucional, pues puede ser alojada en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el uso de los recursos públicos previstos en el artículo 134 constitucional; sin embargo, si bien es legítimo procurar el uso eficiente y económico de los recursos, cuando esa finalidad económica afecta a la preservación de garantías institucionales de derechos humanos, debe realizarse un escrutinio judicial cuidadoso, para no restringir injustificadamente los derechos fundamentales de las personas.

Añadió que la existencia de un sistema electoral y específicamente de los organismos electorales locales constituye una garantía institucional de los derechos humanos de carácter político, por lo que está protegida por el principio de progresividad. En este sentido, las medidas que afectan negativamente a esta garantía inciden en uno de los aspectos del principio de progresividad, a saber, la prohibición de regresividad, es decir, de reducir injustificadamente la tutela de los derechos humanos.

Indicó que conforme a la doctrina que ha elaborado la Suprema Corte de Justicia de la Nación del principio de progresividad, cuando una autoridad pretende reducir el alcance o eficacia de un derecho fundamental o de sus garantías con base en un objetivo económico, como es la austeridad en el gasto, tiene la carga de justificar la reducción, ya sea en la escasez absoluta de recursos o en la escasez relativa, por ser indispensables esos recursos, para

lograr diverso objetivo prioritario, como podría ser la protección de otro derecho humano, entre otras cosas.

Consideró que correspondía al Congreso local justificar la constitucionalidad del Decreto impugnado y sus normas en particular, aportando la información fáctica que tuvo en cuenta, para considerar legítima la reducción orgánica, humana y presupuestal del Instituto Electoral de la Ciudad de México ya sea que lo hubiera realizado en el proceso legislativo, o bien al rendir su informe en esta acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no se aportó la información que permita valorar la constitucionalidad de esas normas y considerar justificada la afectación a ese Instituto, cuando ni en el proceso legislativo ni en el informe rendido por el Congreso, se advierten estudios técnicos que demostrarán o bien, la escasez absoluta o bien, la escasez relativa, que a su vez revelaran que esta modificación legal, con la consecuente reducción organizacional del referido Instituto, no se traduciría en una merma de su autonomía funcional y operativa para realizar las funciones constitucionales que tiene encomendadas en garantía de los derechos políticos de las personas.

Indicó que la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas se revirtió, por lo que correspondía al Congreso demandado acreditar que su emisión se basó en estudios adecuados que justifiquen desde el punto de vista constitucional, estas medidas que a primera vista resultan regresivas.

Por lo tanto, en congruencia con su posición en los diversos precedentes, tanto en los relativos al principio de progresividad y sus implicaciones en la distribución de cargas argumentativas y probatorias en los medios de control constitucional, como lo son los relativos a la libertad configurativa de los congresos locales para moldear la estructura de los organismos electorales locales y sus límites, anunció que su voto será en contra del proyecto y por la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto impugnado.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo manifestó que sostendrá el proyecto; sin embargo, las exposiciones de las señoras Ministras y de los señores Ministros, sobre todo por lo que hace a la supresión de la facultad de crear unidades técnicas, lo han convencido de considerar que sí se trata de la supresión de una facultad que previamente tenía conferida el Instituto y que expresamente se le elimina.

Indicó que no modificaría el proyecto, pero sí lo han convencido las razones que se han expuesto sólo por lo que se refiere a la invalidez de la supresión del último párrafo del artículo 98 impugnado.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3. Tema 3, denominado “Violación a la autonomía del Instituto Electoral de la Ciudad de México”, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos del 181 al 183 y 190, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 180, 182, 188, 196, 208, 275 y 281, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de reconocer la validez del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, con excepción de los artículos 33, 36, 37, fracción IV, 61, fracciones XII y XIII, 80, fracción V, 103, 121, párrafo tercero, 124, fracción III y 350, en su porción normativa “temporal”, del referido Código, así como la derogación del último párrafo del artículo 98 de esa legislación realizada mediante el Decreto impugnado. El señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos del 181 al 183 y de 190, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat, la propuesta consistente en reconocer la validez de los artículos 37, fracción IV y 350 en su porción normativa “temporal”, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México,

reformados mediante Decreto publicado el dos de junio de dos mil veintidós, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán así como de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández en contra de la propuesta del proyecto y por declarar la invalidez de la derogación del párrafo último del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, realizada mediante Decreto publicado el dos de junio de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat votaron a favor del proyecto.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas respecto del planteamiento consistente en declarar la invalidez de la derogación del párrafo último del artículo 98 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, realizada mediante Decreto publicado el dos de junio de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, al no alcanzar una

*Sesión Pública Núm. 11      Jueves 26 de enero de 2023*

mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado lo avanzado de la hora la señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con diez minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el lunes treinta de enero del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

