

SÍNTESIS SUP-JE-42/2020

ACTORA: Beatriz Claudia Zavala Perez

Tema: Derecho de los Consejeros Electorales a consultar y reproducir expedientes de fiscalización.

Hechos

Órgano Interno de Control del INE

Auditoría y observaciones Del 19 de septiembre al 20 de diciembre de 2019, el Órgano Interno de Control (OIC) del INE, llevó a cabo una auditoría a los procedimientos tramitados y sustanciados ante la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF). En ella recomendó realizar acciones para salvaguardar la información y reserva de la documentación que obra en los expedientes de los procedimientos administrativos sancionadores.

Unidad Técnica de Fiscalización del INE

Acto impugnado. El 18 de mayo se notificó el oficio que el Encargado de Despacho de la UTF envió a la actora para informarle las acciones relacionadas con las mejores prácticas para la consulta de expedientes en materia de fiscalización.

Juicio ciudadano

Demanda. El 21 de mayo, la actora presentó ante el INE demanda de juicio ciudadano, la cual fue remitida en su momento ante esta Sala Superior.

Consideraciones

Urgencia: el asunto es de urgente resolución, porque el acto controvertido puede contener determinaciones que impidan a la actora, Consejera Electoral, tener acceso a la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones, en materia de fiscalización. Además, la fiscalización de recursos de los partidos políticos es una actividad permanente.

Estudio de fondo:

Agravio: el oficio debe revocarse, porque se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues como Consejera Electoral, la UTF no le pueden imponer restricciones respecto a la documentación en posesión del INE.

El agravio es **fundado**, puesto que la UTF actuó de manera excesiva al restringir el derecho de la actora, mediante el personal adscrito a su oficina, a reproducir la documentación contenida en los expedientes de fiscalización, acción inherente a su cargo, necesaria para el cumplimiento de sus funciones y para el ejercicio de sus atribuciones.

Asimismo, se encuentra indebidamente motivado, en tanto que:

- Impone a la actora como limitación el acceso a los expedientes, la confidencialidad o reserva de la información, lo que es contrario al principio de legalidad.
- Se establecen restricciones que son únicamente aplicables a las partes en los procesos administrativos sancionadores de fiscalización y no a la autoridad resolutora.
- La actora al ser parte del Consejo General está legalmente facultada para conocer la documentación que requiera, inclusive la reservada o confidencial.

En ese sentido, se revoca el oficio impugnado y a efecto de que exista una reglamentación para el acceso y consulta de expedientes, se ordena al Consejo General que emita los lineamientos correspondientes, en los términos establecidos en la sentencia.

Conclusión: Se revoca el acto impugnado y se ordena al Consejo General del INE para que actúe en términos de lo precisado en la sentencia.

EXPEDIENTE: SUP-JE-42/2020

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, diecisiete de junio de dos mil veinte.

Sentencia que revoca el oficio INE/UTF/DG/4461/2020 emitido por el Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, con motivo de la impugnación interpuesta por **Beatriz Claudia Zavala Pérez**, en su carácter de Consejera Electoral de esa autoridad electoral.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. URGENCIA DE RESOLVER EL ASUNTO	4
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	7
V. TERCERO INTERESADO.....	8
VI. CUESTIÓN PREVIA	8
Identificación del acto impugnado.....	8
VII. ESTUDIO DE FONDO	10
1. ¿Qué establece el oficio impugnado?	10
2. Planteamientos de la actora.	11
3. Decisión.	11
4. Justificación.	11
VIII. EFECTOS	18
RESUELVE	18

GLOSARIO

Actora / Consejera Electoral	Beatriz Claudia Zavala Pérez, Consejera Electoral del INE.
Auditoría DADE/09/ES/2019	Realizada por el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE / Instituto	Instituto Nacional Electoral.
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

¹ Secretario Instructor: Fernando Ramírez Barrios. Secretariado: María Fernanda Arribas Martín y Erica Amézquita Delgado.

Ley de Instituciones	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Transparencia	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Lineamientos de auditoría	Acuerdo del Contralor General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emiten los Lineamientos para fijar los criterios para la realización de auditorías.
Oficio de la UTF/acto impugnado	oficio INE/UTF/DG/4461/2020
Órgano de Control	Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral.
Reglamento de Comisiones	Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE.
Reglamento de Transparencia	Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Reglamento de Procedimientos	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES

1. Observaciones de auditoría². Del diecinueve de septiembre al veinte de diciembre, ambos de dos mil diecinueve, el Órgano de Control ejecutó una auditoría a los procedimientos tramitados y sustanciados por la UTF.

Como resultado de la revisión, se recomendó a la UTF realizara las acciones necesarias para salvaguardar la información y reserva de la documentación que obra en los expedientes relacionados con los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

2. Oficio de la UTF. El dieciocho de mayo³ se notificó el oficio⁴ que el Encargado de Despacho de la UTF envió a la actora para informarle las acciones relacionadas con las mejores prácticas para la consulta de expedientes en materia de fiscalización.

Para implementar las medidas de mejora, solicitó a la actora identificara al personal a su cargo, que estaría autorizado para la consulta de expedientes, proyectos de acuerdo o de resolución, competencia de la UTF; asimismo, le informó que los autorizados deberían comprobar su

² Auditoría identificada con la clave DADE/09/ES/2019.

³ Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden al año dos mil veinte.

⁴ INE/UTF/DGA/4461/2020.

personalidad, y que los expedientes únicamente podrían ser consultados en las oficinas de la UTF⁵.

3. Demanda. A fin de controvertir la auditoría DADE/09/ES/2019 del Órgano de Control y el oficio INE/UTF/DG/4461/2020 de la UTF, el veintiuno de mayo, la actora presentó ante el INE demanda de juicio ciudadano, la cual fue remitida a la Sala Superior el veintiocho siguiente.

4. Tercero interesado. El veintisiete de mayo, el titular del Órgano de Control presentó escrito de tercero interesado.

5. Turno. Recibidas las constancias en la Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-723/2020** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos atinentes.

6. Acuerdo de reencauzamiento. El diecisiete de junio, esta Sala Superior determinó reencauzar el juicio ciudadano a juicio electoral, al que correspondió la clave de identificación SUP-JE-42/2020.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. El Magistrado Instructor dictó acuerdo de radicación del asunto en su ponencia, lo admitió a trámite y, sin otra diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, a fin de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el juicio electoral⁶, porque la controversia está vinculada con la impugnación presentada por

⁵ La autoridad utilizó el término latín: *in situ*, que, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa: “en el lugar, en el sitio”. Visible en: <https://dle.rae.es/in+situ>

⁶ Con fundamento en los artículos 17, 41, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Federal; 184, 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, de la Ley Orgánica, en relación con lo estipulado en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados “juicios electorales” para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la legislación electoral adjetiva.

una Consejera Electoral en contra de un oficio que le fue dirigido por el Encargado de Despacho de la UTF, en el que le informa sobre diversas medidas que serán implementadas para la consulta de expedientes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización que se encuentran en sustanciación.

Lo anterior, pues a fin de garantizar la tutela judicial efectiva⁷ en aquellos casos en los que el sistema de medios de impugnación no prevé una vía específica de defensa, la Sala Superior se asume competente.

Ello, derivado de la competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las previstas expresamente para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para las Salas Regionales⁸.

En el caso a estudio, la normatividad no prevé un medio de impugnación específico; en consecuencia, esta Sala Superior asume competencia para conocerlo y resolverlo.

De igual manera, surte competencia para resolver en definitiva el presente juicio electoral, derivado de que el acto impugnado ha sido emitido por un integrante de la UTF, órgano al cual esta Sala Superior ha considerado como parte de la estructura central del INE⁹.

III. URGENCIA DE RESOLVER EL ASUNTO

El recurso es de urgente resolución conforme a lo dispuesto en los Acuerdos Generales 2/2020 y 4/2020 de esta Sala Superior, en los que, entre otras cuestiones, se autorizó la resolución de forma no presencial de los medios de impugnación que se consideren urgentes y puedan generar un daño irreparable, lo cual se debe justificar en la propia sentencia.

⁷ Prevista en el artículo 17 Constitucional; así como el derecho al recurso efectivo contemplado en los artículos 8 y 25 de Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸ De conformidad con los artículos 99 y 105 de la Constitución Federal. Similar criterio en el SUP-JE-88/2019.

⁹ Así se estableció en los diversos SUP-RAP-135/2017 SUP-JDC-351/2017; SUP-RAP-91/2017; SUP-RAP-172/2017; y SUP-RAP-13/2020.

Este asunto encuadra en lo previsto en los aludidos acuerdos generales, porque el acto controvertido puede contener determinaciones que impidan a la actora, integrante del Consejo General INE, tener acceso a la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones, en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Debe tenerse en cuenta que, como medida extraordinaria, el Consejo General del INE aprobó la suspensión de los plazos y términos relativos a diversas actividades inherentes a la función electoral, entre ellas, la sustanciación y resolución de procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización¹⁰, hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, COVID-19.

No obstante lo anterior, en la sesión ordinaria del veintiocho de mayo del año en curso, celebrada de manera virtual, el Consejo General del INE aprobó trece asuntos de fiscalización, relativos tanto a las irregularidades encontradas en Dictámenes Consolidados de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos, como a diversos procedimientos administrativos sancionadores de queja y oficios en materia de fiscalización. De igual manera, se aprobaron diversos acatamientos a sentencias de las diversas Salas del Tribunal Electoral en materia de fiscalización.

Esto se debe a que la fiscalización que realiza el INE sobre los recursos de los partidos políticos es una actividad permanente, puesto que los institutos políticos, como entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, realizan actividades y gastos permanentes, para el cumplimiento de sus objetivos.

¹⁰ Acuerdo INE/CG82/2020, aprobado por el CG el 27 de marzo de 2020, publicado en el DOF el 1 de abril de 2020.

SUP-JE-42/2020

De manera que el INE se encuentra obligado a vigilar el origen, manejo y destino de la totalidad de ingresos y gastos de los partidos políticos y demás sujetos obligados, de manera continua y sin interrupción.

Inclusive, la permanencia de los gastos ordinarios de los partidos políticos fue uno de los temas considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Por otra parte, debe considerarse que los Consejeros Electorales, como integrantes del órgano colegiado electoral, deben encontrarse en la posibilidad de continuar con el ejercicio de actividades propias de las funciones electorales que les corresponden, tales como el análisis y estudio de asuntos que, en algún momento, deberá resolver el Consejo General, en el que tienen voz y voto.

Por lo anterior, se actualiza la urgencia para resolver de manera no presencial, al encontrarse presuntamente comprometido el adecuado funcionamiento del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional para resolver los asuntos de fiscalización, previstos en el artículo 41 de la Constitución Federal a los partidos políticos.

Ello pues, de manera presunta, cuando menos uno de sus miembros tendría que participar sin haber tenido acceso a la información y documentación necesaria para participar en la votación y resolución de los asuntos en comento.

Con independencia del sentido de esta sentencia, se considera que el presente asunto es de urgente resolución, ya que una de sus integrantes se duele ante esta autoridad jurisdiccional de enfrentarse a prohibiciones que le han sido impuestas y que le impiden realizar de manera completa el ejercicio de las atribuciones que, como funcionaria electoral, le han sido encomendadas.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Esta Sala Superior considera que el juicio electoral reúne los requisitos de procedencia¹¹.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito, en ella se precisa el nombre de la actora; el domicilio para oír y recibir notificaciones, la autoridad responsable; los hechos; los conceptos de agravio; ofrece pruebas y se asienta firma autógrafa de la promovente.

2. Oportunidad. Se cumple el requisito, porque la demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días hábiles posteriores a la fecha en que la actora tuvo conocimiento del acto impugnado, lo que sucedió el dieciocho de mayo.

Puesto que el plazo para impugnar transcurrió del diecinueve al veintidós del mes de mayo, es claro que en tanto la demanda se presentó el veintiuno de ese mismo mes, fue promovido de manera oportuna.

3. Legitimación y personería. El juicio se promovió por parte legítima, pues quien lo interpone es Beatriz Claudia Zavala Pérez, en su carácter de Consejera Electoral del INE, cargo para el que fue designada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹², hecho notorio para esta Sala Superior¹³.

Además, así lo reconoce la autoridad responsable en su informe circunstanciado¹⁴.

4. Interés jurídico. La actora tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación, porque controvierte un oficio que le fue dirigido

¹¹ Con fundamento en los artículos 4; 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12, párrafo 1, incisos a) y b); y 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

¹² Designada, entre otros, para el periodo comprendido entre el cinco de abril de dos mil diecisiete y el cuatro de abril de dos mil veintiséis, conforme al Decreto de la Cámara de Diputados relativo a la elección de tres Consejeros Electorales del Consejo General del INE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril de dos mil diecisiete.

¹³ En términos de lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, en relación con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria conforme a lo previsto en el artículo 4 del primero de los ordenamientos mencionados.

¹⁴ Acorde a lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

por el Encargado de Despacho de la UTF que, a su consideración, le impide llevar a cabo de manera integral el ejercicio de sus funciones como Consejera Electoral.

5. Definitividad. El oficio impugnado se considera un acto definitivo y firme, porque no está previsto algún medio de impugnación que deba agotarse previo a recurrir ante esta instancia federal.

V. TERCERO INTERESADO.

No se reconoce el carácter de tercero interesado al compareciente.

La Ley de Medios¹⁵ establece quienes podrán comparecer como terceros interesados en materia electoral, cuya característica principal consiste en tener un interés legítimo por contar con un derecho incompatible o contrario al del actor en el juicio.

En el presente asunto, el titular del Órgano de Control pretende comparecer como tercero interesado, y presenta escrito alegando tener interés jurídico, pues la actora formula cuestionamientos a las acciones de auditoría practicadas a la UTF.

Esta Sala Superior considera que, contrario a lo que afirma, el Órgano de Control no tiene interés para acudir al juicio ya que acude respecto de un acto que no fue impugnado, por tanto, no es materia de la presente sentencia.

VI. CUESTIÓN PREVIA

Identificación del acto impugnado

En atención al derecho de acceso a la justicia¹⁶, las autoridades jurisdiccionales deben interpretar el escrito de demanda para determinar la intención o pretensión del promovente¹⁷.

¹⁵ En términos de lo establecido en los artículos 12, apartados 1, inciso c) y 2, y 17, apartados 1, inciso b) y 4, de la Ley de Medios.

¹⁶ Artículo 17, párrafo 2 y 3 de la Constitución Federal.

¹⁷ 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".

Esto comprende la precisión o corrección de la identificación del acto reclamado o de la autoridad responsable, siempre que de los elementos del escrito de demanda sea posible realizarlo.

Una actuación así garantiza la tutela judicial efectiva ante los actos de autoridad que pudieran afectar derechos o intereses, porque de lo contrario se podría desestimar una impugnación sobre la base de un error formal, a pesar de contar los elementos para corregirlo.

En el caso, del análisis integral de la demanda se observa que la actora se inconforma destacadamente del oficio impugnado, que le fue dirigido por el Encargado de Despacho de la UTF y no de los resultados de la auditoría realizada por el Órgano de Control.

Lo anterior, porque la pretensión de la actora es que esta Sala Superior deje sin efectos el oficio impugnado, pues a su entender establece requisitos y prohibiciones que le impiden cumplir con el ejercicio de funciones como integrante de la autoridad resolutora de los asuntos en materia de fiscalización.

Ahora bien, la actora solicita esta Sala Superior se pronuncie sobre la legalidad de la determinación del Órgano de Control respecto al tema que plantea en su demanda.

No obstante, lo señala como parte de su causa petendi y no como acto impugnado destacado, puesto que admite que es el oficio de la UTF el medio de implementación de limitaciones que le generan agravio.

Con base en lo anterior, en el análisis del presente asunto se tiene como acto reclamado el oficio INE/UTF/DG/4461/2020, emitido por el Encargado de Despacho de la UTF, relativo a la implementación de acciones para mejorar el control en la consulta de expedientes, dado que es el identificado como tal en la demanda.

VII. ESTUDIO DE FONDO

1. ¿Qué establece el oficio impugnado?

En esencia, el contenido del oficio de la UTF es el siguiente.

En primer lugar, la responsable informa a la actora que se implementarán acciones para reforzar las mejores prácticas en la consulta de expedientes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, para salvaguardar la confidencialidad y reserva de la documentación.

Para dichos fines, solicita se le envíen los datos de identificación del personal a su cargo (nombre completo y número de empleado), que formará parte de los grupos de trabajo de la Comisión de Fiscalización y que estará autorizado para consultar expedientes, proyectos de acuerdo o de resolución¹⁸.

A continuación, le informa que:

- Los servidores públicos que identifique como autorizados para la revisión de expedientes deberán acreditar su personalidad con la credencial de empleado y/o elector correspondiente.
- **Los expedientes únicamente podrán ser consultados *in situ*.**
- Establece la fundamentación del acto que emite.
- Deberá mantener actualizada la base de datos del personal autorizado para consultar los expedientes; por ello le solicita, le informe los movimientos de alta y/o baja de personal autorizado, para así garantizar el cumplimiento de las medidas expuestas en el oficio.
- Finalmente, menciona que el Órgano de Control, en auditoría que le fue practicada, le recomendó realizar las acciones necesarias para salvaguardar la información que obra en los expedientes.

¹⁸ Lo fundamenta en el Artículo 13, numerales 1 y 2 del Reglamento de Comisiones.

2. Planteamientos de la actora.

Es importante señalar que la actora se dice de acuerdo con la implementación de controles para la consulta de los expedientes, como lo son la autorización previa e identificación de quienes revisarán los expedientes; el levantamiento de constancias de la consultas o actas circunstanciales sobre la revisión, pues considera que ello abona al cuidado institucional.

Aclara que su inconformidad se circunscribe únicamente a que se le obligue a realizar las consultas de los expedientes *in situ*, pues ello le impide auxiliarse del personal adscrito a la consejería a su cargo, para que, mediante copias y reproducción de las constancias de los expedientes, tenga conocimiento pleno, íntegro y exhaustivo de lo que obra en los procedimientos de fiscalización.

En ese orden de ideas, considera que el oficio debe revocarse, porque se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues como Consejera Electoral, la UTF no le puede imponer restricciones respecto a la documentación en posesión del INE.

Ello pues oponer a los miembros del Consejo General del INE la confidencialidad de la documentación conduciría al absurdo de obligarlos a desempeñar su función resolutoria de manera incompleta, al hacerlo desconociendo los elementos probatorios, vulnerando así el artículo 17 Constitucional de los promoventes y probables responsables.

3. Decisión.

A juicio de esta autoridad jurisdiccional, el planteamiento de la actora es **fundado**, puesto que la UTF actuó de manera excesiva al restringir el derecho de la actora, mediante el personal adscrito a su oficina, a reproducir la documentación contenida en los expedientes de fiscalización, acción inherente a su cargo, necesaria para el cumplimiento de sus funciones y para el ejercicio de sus atribuciones.

4. Justificación.

a. Análisis normativo

El Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, y como tal, es responsable de vigilar tanto el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral que son competencia del Instituto, como del correcto funcionamiento de esa autoridad electoral¹⁹.

Entre sus diversas atribuciones, se encuentran las de²⁰:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, así como los de quejas y de fiscalización.
- Vigilar el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto.
- Designar a los directores ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto, a propuesta que presente el Consejero Presidente.
- Fiscalizar los recursos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, por conducto de la Comisión de Fiscalización, la cual contará con la UTF²¹.

Los Consejeros Electorales del INE son integrantes del máximo órgano de dirección nacional en materia electoral ²², encargado de la función estatal de organizar las elecciones y de distintas atribuciones específicas, entre ellas las de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Para el estricto ejercicio de sus atribuciones y en razón de su cargo²³, disponen de la información reservada o confidencial en poder del Instituto.

¹⁹ En términos del artículo 35 de la Ley de Instituciones.

²⁰ De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley de Instituciones.

²¹ Así lo establece la base V, del párrafo III del artículo 41 de la Constitución Federal, y lo previsto respecto a la fiscalización en los artículos 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199 y 200 de la Ley de Instituciones.

²² El párrafo 1, del artículo 36 de la Ley de Instituciones establece que el Consejo General se integra por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

²³ En términos del artículo 39, párrafo 2 de la Ley de Instituciones.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Instituciones, corresponde al Consejo General emitir las disposiciones relativas al debido manejo, acceso y protección de los expedientes del INE, como autoridad facultada para expedir los reglamentos interiores del Instituto.

Al respecto importa precisar que los Consejeros Electorales, al tener acceso a información reservada y confidencial, deben abstenerse de divulgarla por cualquier medio; es decir, están obligados a resguardarla y usarla únicamente para los fines que legalmente les han sido encomendados.

Para ello, estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en la Constitución Federal.

En ese mismo sentido, el artículo 116 de la Ley de Transparencia²⁴ establece que los servidores públicos, como en el caso de quienes integran el mencionado órgano de dirección del INE, están facultados para tener acceso a la información confidencial.

Inclusive, el criterio de esta autoridad jurisdiccional ha sido en el sentido de que los Consejeros Electorales pueden requerir la información que estimen necesaria para el ejercicio de sus funciones y los funcionarios del instituto tienen la obligación de proporcionar la información que se les requiere²⁵.

Más aún, la jurisprudencia²⁶ establece que los Consejeros Electorales deben tener acceso a la información en poder del instituto electoral del

²⁴ El párrafo 2 del artículo 116 de la Ley de Transparencia establece que: "La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello".

²⁵ Similar criterio en el diverso SUP-JDC-1679/2016.

²⁶ Jurisprudencia 23/2014 de rubro: INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 40 y 41.

que son parte, incluyendo aquella que esté calificada como reservada y confidencial, por ser necesaria para el desempeño de sus atribuciones.

Las restricciones que se impongan en contrario, transgreden el principio de legalidad.

b. Caso concreto

Esta Sala Superior considera que el oficio de la UTF está indebidamente fundado, y que la responsable actuó de manera excesiva al limitar a las y los Consejeros Electorales en su derecho a reproducir la documentación de los expedientes de fiscalización, a fin de estudiarlos a distancia.

Lo anterior deriva de que la UTF es la autoridad facultada para revisar los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

Al tener a su cargo la documentación respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos, la UTF está obligada a la guarda y protección de la información a su cargo.

Sin embargo, de tal responsabilidad no es posible desprender o inferir atribuciones para que el mencionado órgano fiscalizador imponga a los integrantes del Consejo General limitaciones que restrinjan o condicionen su derecho a reproducir documentación en materia de fiscalización.

Al respecto, en términos de los artículos 192, 196 y 199 de la Ley de Instituciones, la UTF es un órgano técnico, auxiliar de la Comisión de Fiscalización y del Consejo General, razón por la cual no puede ceñir ni limitar las actividades inherentes al cargo de Consejero Electoral del INE en el ejercicio de las funciones electorales que le corresponden.

De manera que, al limitar el derecho de la actora para que, mediante el personal a su cargo, fotocopiara la documentación que obra en los

expedientes de fiscalización, sin tener que acudir personalmente a la oficina de la UTF, la responsable procedió de manera excesiva al dificultar las funciones de consulta de una Consejera Electoral.

Asimismo, el acto impugnado está **indebidamente motivado**, en tanto hace extensivas a la actora disposiciones que son aplicables únicamente a las partes en los procesos de fiscalización.

En otras palabras, las reglas para la consulta de los expedientes contenidas en el Reglamento de Procedimientos son hipótesis reglamentarias previstas expresamente para el quejoso y para el denunciado, que son parte en los procedimientos administrativos sancionadores de fiscalización, no así para los consejeros electorales.

Esto es así, puesto que limita el actuar de una integrante del Consejo General del INE, facultada expresamente por la normatividad, por la jurisprudencia y por los criterios judiciales, para conocer la información y documentación relativa a los recursos económicos de los partidos políticos.

Específicamente, la responsable funda su actuar en el Reglamento de Procedimientos, que establece²⁷:

- Las partes de la relación jurídica procesal podrán tener acceso al expediente.
- La documentación *“únicamente podrá ser consultada in situ, y sin posibilidad de reproducirla en cualquier forma, lo anterior a efecto de salvaguardar la confidencialidad y reserva de la misma”*.

Con fundamento en lo anterior, la responsable informó a la actora que implementaría diversas medidas para la salvaguarda de la información y

²⁷ Artículos 36 Bis del Reglamento de Procedimientos. “Acceso al expediente / 1. Las partes que formen parte de la relación jurídico-procesal en los procedimientos oficiosos y de queja en materia de fiscalización, podrán tener acceso al expediente. / 2. Sólo podrán acceder a aquella información y documentación, que obrando en el expediente, haya sido recabada por la autoridad fiscalizadora como consecuencia de la investigación, o bien, aquella en donde consten datos personales, cuando ésta tenga que ver con la determinación de la existencia de los hechos objeto del procedimiento y la responsabilidad de los denunciados, pero únicamente podrá ser consultada in situ, y sin posibilidad de reproducirla en cualquier forma, lo anterior, a efecto de salvaguardar la confidencialidad y reserva de la misma.”

resguardo de los expedientes de fiscalización, entre ellos, que los expedientes únicamente podrán ser consultados *in situ*.

En este orden de ideas se considera que imponer a la actora la obligación de hacer la revisión documental en el lugar destinado al archivo y guarda de los expedientes, y simultáneamente, la prohibición de reproducir las constancias y elementos probatorios, es contrario a Derecho, en tanto:

- Se le opone como limitación de acceso a los expedientes, la confidencialidad o reserva de la información; como se ha visto, restringir el acceso de la actora a la información en poder de un órgano del instituto, es contrario al principio de legalidad.
- Se establecen restricciones que son únicamente aplicables a las partes en los procesos administrativos sancionadores de fiscalización, y no a la autoridad resolutora.
- La actora es Consejera Electoral, por tanto, integra la autoridad electoral nacional constitucionalmente competente para realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; para conocer de los procesos de revisión de informes y los procedimientos administrativos sancionares. Tan es así que, en caso de incumplimiento a la normatividad electoral aplicable, la actora es integrante del organismo constitucional autónomo facultado para imponer las sanciones conducentes. En consecuencia, está legalmente facultada para conocer la documentación que requiera, inclusive la reservada o confidencial y más aún, para obtener fotocopias en el cumplimiento de sus funciones de autoridad electoral.

De todo lo anterior se desprende que asiste la razón a la actora al afirmar que no se le puede prohibir el acceso a la información de fiscalización ni a obtener copia de la documentación que obra en los expedientes, pues la Ley de Instituciones faculta a los integrantes del Consejo General a contar con la documentación e información necesaria para el ejercicio de sus funciones.

De ahí lo **fundado** el agravio.

En esas circunstancias, dado que el oficio se encuentra indebidamente fundado y motivado, lo procedente es revocar el oficio impugnado.

Ante la revocación del oficio impugnado y a efecto de que exista una reglamentación para el acceso y consulta de los expedientes, se ordena al Consejo General, en tanto autoridad facultada para ello, que emita los lineamientos correspondientes.

La situación extraordinaria generada por el virus SARS-CoV2 que provoca el padecimiento denominado COVID-19 ha orillado a las autoridades electorales a tomar medidas extraordinarias a fin de continuar con la realización de sus actividades.

El Consejo General del INE podría transitar del manejo de documentación impresa y de la relativa reproducción mediante fotocopias, a la digitación de los expedientes, y a la creación de un sistema electrónico de consulta.

Por ello, los lineamientos que al efecto emita el Consejo General deberán considerar:

- 1) Se **deben** establecer medidas para salvaguardar la confidencialidad de la información y proteger la documentación que obra en los archivos de la autoridad.
- 2) Se **debe** garantizar a los integrantes del Consejo General y a los funcionarios del INE el acceso pleno a la documentación en posesión del mismo instituto que les permita realizar el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.
- 3) Ante la necesidad de que se avance a la digitalización de la documentación y según la disponibilidad de personal, material y presupuestaria, **podría** diseñar un sistema electrónico que sea accesible para los funcionarios del INE.

VIII. EFECTOS

Con base en lo resuelto, se **revoca** el acto impugnado, a fin de que la actora, por sí misma o a través del personal a su cargo, plenamente identificado, obtenga copias de la documentación que obra en los archivos de la UTF.

Se **ordena al Consejo General del INE** para que, a la brevedad, emita la reglamentación relativa al procedimiento de consulta de expedientes, según lo ordenado en esta sentencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el oficio INE/UTF/DG/4461/2020, emitido por el Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que actúe en términos de lo precisado en los efectos de la esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente que emite la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-42/2020.²⁸

I. Introducción, II. Criterio mayoritario y III. Sentido del disenso.

Respetuosamente formulo el presente voto concurrente porque aun cuando comparto la decisión aprobada, considero que no se analizó la totalidad de agravios planteados por la actora en su demanda, como explico a continuación.

I. Introducción

El acto impugnado en el presente juicio tiene su origen en las observaciones realizadas por el órgano Interno de Control²⁹ a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral³⁰, con motivo de la auditoría realizada del diecinueve de septiembre al veinte de diciembre del año pasado a dicha unidad, en las cuales recomendó que se realizaran las acciones necesarias para salvaguardar la información y reserva de la documentación de los expedientes relacionados con los procedimientos administrativos sancionadores.

En consecuencia, en mayo de este año, el encargado de despacho de la UTF informó por oficio a la actora, las acciones relacionadas con las mejores prácticas para la consulta de expedientes en materia de fiscalización, por lo que le solicitó que identificara al personal a su cargo que estaría autorizado para la consulta de expedientes, proyectos de acuerdo o de resolución, competencia de la UTF; asimismo, le informó que los autorizados debían comprobar su personalidad, y que los expedientes únicamente podrían ser consultados en las oficinas de dicha Unidad.

²⁸ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

²⁹ En adelante, OIC.

³⁰ En lo sucesivo, la UTF.

SUP-JE-42/2020

En contra de lo anterior, la actora promovió el presente juicio al considerar que se vulnera su derecho a ejercer la función electoral que le ha sido encomendada, porque le impide auxiliarse de las personas adscritas a su consejería, para que, mediante copias y reproducción de las constancias de los expedientes, tenga conocimiento pleno, íntegro y exhaustivo de lo que obra en los procedimientos de fiscalización, y se le impone la carga de tener que acudir personalmente a las instalaciones de la UTF a consultar las constancias respectivas.

Asimismo, la actora refiere que el oficio del Encargado del Despacho de la UTF, está indebidamente fundado, porque pretende sustentarlo en disposiciones normativas que son aplicables a las partes de los procedimientos, y también aduce que está indebidamente motivado, porque el hecho de que las medidas impugnadas se hayan tomado en cumplimiento a las observaciones del OIC, carece de validez para limitar su derecho a ejercer las funciones inherentes a su cargo, ya que dicho órgano se encuentra impedido para intervenir en la forma en la que se instrumenta la revisión de la documentación que integra los expedientes de la UTF.

En ese sentido, en su demanda, la actora solicita expresamente a esta Sala Superior que:

- a) Revoque el oficio impugnado.
- b) Se pronuncie directamente sobre la legalidad de la determinación adoptada por el OIC, porque el acto reclamado se emitió a fin de cumplir con las observaciones emitidas por ese órgano de control y su incumplimiento podría traer como consecuencia la determinación de responsabilidades administrativas para el funcionario de la UTF.

II. Criterio mayoritario

En la sentencia aprobada, se determinó revocar el oficio impugnado, porque se considera que está indebidamente fundado, en tanto que la

UTF carece de atribuciones para reglamentar la actuación de las y los Consejeros Electorales, ya que la actuación de las y los integrantes del Consejo General del INE y el ejercicio de atribuciones con relación a los órganos internos, solamente puede ser reglamentado por el máximo órgano de dirección.

Asimismo, se sostiene que el oficio impugnado está indebidamente motivado, porque impone a la actora como limitación el acceso a los expedientes, la confidencialidad o reserva de la información, lo que es contrario al principio de legalidad, establece restricciones que sólo son aplicables a las partes en los procesos administrativos sancionadores de fiscalización, así como que la actora al formar parte de la autoridad resolutora está legalmente facultada para conocer la documentación que requiera, inclusive la reservada o confidencial.

En ese sentido es que se ordena al Consejo General que emita los lineamientos para el acceso y consulta de los expedientes, para lo cual se señalan bases generales que deben tomarse en cuenta.

III. Sentido del disenso

Considero necesario emitir un voto concurrente, porque, si bien coincido con la decisión a la que arribó la mayoría, me aparto de algunas de las consideraciones que se sostienen en la sentencia.

El principal motivo por el que no acompaño la determinación en sus términos es que, a mi consideración, no se está analizando de forma integral lo que la actora plantea.

En mi opinión, la decisión de la mayoría no se hace cargo del planteamiento principal de la promovente, relativo a que esta Sala Superior determine si el OIC tiene facultades para modular la forma en que las y los consejeros electorales ejercen el cargo público y, de considerar que sí puede hacerlo, entonces se debe establecer cuáles son las condiciones normativas y fácticas en las que sería legítimo realizar esa restricción.

SUP-JE-42/2020

La sentencia se sustenta en razonamientos que no abordan en su integralidad la problemática planteada, lo que genera falta de exhaustividad e incongruencia.

Respecto de la congruencia, esta Sala Superior ha sostenido que, para cumplir con el principio de congruencia externa, debe existir plena coincidencia entre lo resuelto, con la litis planteada por las partes en la demanda y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.³¹

Por lo que hace al principio de exhaustividad, se ha considerado que impone a los juzgadores el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia todos y cada uno de los agravios formulados y, en su caso, el análisis de las pruebas recibidas o recabadas en ese proceso impugnativo.³²

En mi concepto, en el presente caso, se ha dejado de resolver sobre la totalidad de lo planteado por la actora, por lo que se ha incurrido en el vicio de incongruencia y falta de exhaustividad.

Organizaré los motivos de mi disenso de la siguiente forma: **a)** En primer lugar, explicaré las razones por las que considero que debió considerarse como actos controvertidos tanto el oficio INE/UTF/DG/4461/2020 emitido por el Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, como la auditoría DADE/09/ES/2019, en la porción relativa a las observaciones del Órgano de Control respecto a la no acreditación de acciones correctivas de la UTF³³; **b)** enseguida, abordaré las razones por las que no comparto la manera en cómo se analizó el fondo del asunto.

³¹ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 28/2009, de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Consultable Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

³² Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 12/2001, de rubro: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

³³ Observación a la acción correctiva 18/DADE/09/ES/2019/UTF/UTCE/07/C/07; observación a la acción correctiva 18/DADE/09/ES/2019/UTF,UTCE/07/C/05.

a. Identificación del acto controvertido

Esta Sala Superior ha sostenido que el escrito que genera cualquier medio de impugnación en materia electoral se debe considerar como un todo y que, como consecuencia de ello, debe ser analizado en su integridad, con la finalidad de que el juzgador pueda determinar con exactitud, cuál es la verdadera intención del promovente.

Por tanto, se debe atender preferentemente a lo que se quiso decir y no sólo a lo que expresamente se dijo³⁴.

En el caso concreto, de la lectura de la demanda se advierte, por una parte, que la actora identifica como acto controvertido el oficio INE/UTF/DG/4461/2020, emitido por el Encargado de Despacho de la UTF, relativo a la implementación de acciones para mejorar el control en la consulta de expedientes.

Sin embargo, en las fojas nueve y diez de la demanda, formula argumentos encaminados a controvertir el actuar del Órgano de Control en la auditoría DADE/09/ES/2019, mediante la cual esa autoridad de vigilancia realizó recomendaciones a la UTF para que realizara gestiones correspondientes a fin de establecer control que permita la consulta de expedientes por personas autorizadas por las y los Consejeros Electorales.

De lo anterior, se advierte que, si bien la promovente hace referencia a la indebida fundamentación y motivación del oficio de la UTF y solicita su revocación, lo cierto es que hace depender tal argumento en el hecho de que, a su consideración, el OIC emitió recomendaciones que exceden sus atribuciones.

Lo anterior se robustece con la solicitud que formula a foja once de su demanda, en el sentido de que esta Sala Superior se pronuncie sobre la

³⁴ Resulta aplicable la jurisprudencia de esta Sala Superior, identificada con la clave 04/99 cuyo rubro es al tenor siguiente: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

legalidad de la determinación adoptada por el Órgano de Control, toda vez que el acto de la UTF se emitió a fin de darle cumplimiento.

Del análisis integral de las constancias que obran en el expediente, este órgano jurisdiccional advierte que el oficio que se identifica como impugnado se generó a partir de la observación formulada por el OIC.

Dicho de otra manera, el oficio impugnado fue emitido como consecuencia de la determinación del OIC.

Lo anterior es así porque fue el OIC quien recomendó a la UTF establecer las gestiones correspondientes para salvaguardar la confidencialidad y reserva de la documentación que integren los expedientes y no se proporcionen copias de las constancias ni se permita el acceso al expediente a personas no autorizadas, y, en su caso, las gestiones correspondientes a fin de que se establezca un control que permita la consulta de los expedientes por personas autorizadas por los Consejeros Electorales.

En el oficio INE/UTF/DG/4461/2020, la UTEF precisó que el OIC, en auditoría que le fue practicada, le recomendó realizar las acciones necesarias para salvaguardar la información que obra en los expedientes.

Como puede advertirse, en ambos actos la temática consiste en el control para la consulta de los expedientes por personas autorizadas por las y los Consejeros Electorales, además, el presente caso involucra actos tanto de la UTF como del OIC, consecuentemente relacionados entre sí y se debió tener como autoridades responsables a ambos órganos.

Bajo las consideraciones expuestas, desde mi perspectiva la *litis* en el presente asunto se debió avocar a analizar la legalidad tanto del oficio INE/UTF/DG/4461/2020, emitido por el Encargado de Despacho de la UTF, relativo a la implementación de acciones para mejorar el control en la consulta de expedientes, dado que es el identificado como tal en la demanda, así como la auditoría DADE/09/ES/2019, en la porción relativa

a las observaciones del Órgano de Control respecto a la no acreditación de acciones correctivas de la UTF³⁵.

A partir de tener por controvertidos los dos actos, si bien coincido con la mayoría en que no resulta admisible el escrito presentado por el OIC con la finalidad de comparecer como tercero interesado, en mi opinión la improcedencia deviene de que se trata de una de las autoridades responsables, y no como lo consideró la mayoría, en el sentido de que no tiene interés jurídico porque su acto no fue materia de controversia.

b. Estudio de fondo

En cuanto al oficio emitido por la UTF, coincido con el criterio de la mayoría en cuanto a que está indebidamente fundado y motivado, porque la UTF actuó de manera excesiva al limitar a las y los Consejeros Electorales en su derecho a reproducir la documentación de los expedientes de fiscalización, a fin de estudiarlos a distancia, siendo que el Consejo General del INE, como máximo órgano de decisión, es quien está facultado para regular lo relativo a la consulta de expedientes y actuación de las y los Consejeros electorales.

Sin embargo, esta Sala Superior debió analizar la legalidad de la determinación emitida por el OIC y al no hacerlo la sentencia adolece de incongruencia, incluso respecto de las consideraciones en que se sustentó el reencauzamiento de la demanda de juicio de la ciudadanía promovido por la actora, a juicio electoral.

Esto, porque la determinación de que el juicio ciudadano no es la vía adecuada para conocer y resolver en su “totalidad” la controversia planteada por la actora, se sustentó en que “además de presentar agravios en relación con su derecho de ejercer el cargo de consejera electoral, también expone un conflicto entre las competencias de los órganos del propio INE; es decir, porque también solicita que esta Sala Superior se pronuncie sobre la legalidad de las determinaciones

³⁵ Observación a la acción correctiva 18/DADE/09/ES/2019/UTF,UTCE/07/C/07; observación a la acción correctiva 18/DADE/09/ES/2019/UTF,UTCE/07/C/05.

SUP-JE-42/2020

adoptadas por dos órganos del Instituto: la Unidad Técnica de Fiscalización y el Órgano de Control.

Es relevante considerar que en el acuerdo de reencauzamiento se señaló expresamente que “a fin de no dividir la continencia de la causa y analizar en completitud la demanda y pretensión de la actora, es necesario reencauzar íntegramente el medio de impugnación a juicio electoral”.

En consecuencia, a efecto de ser congruente con las razones que motivaron el reencauzamiento, en cuanto al fondo debió analizarse si el Órgano Interno de Control excedió su ámbito de competencia al emitir recomendaciones que se traducen en una limitación a las Consejeras y los Consejeros Electorales para ser auxiliados por los asesores en la consulta y reproducción de los expedientes de fiscalización.

En cuanto a este aspecto, la actora aduce que este órgano excedió su ámbito de competencia al establecer limitaciones a los integrantes Consejo General para acceder a la documentación que requieren en el cumplimiento de sus funciones, derivado de la auditoría que está realizando a la UTF.

Es decir, se limitó a controvertir lo relativo a la consulta *in situ* y a la imposibilidad de fotocopiar o reproducir los expedientes de fiscalización.

En mi consideración, es fundado el agravio porque el OIC no tiene facultades para restringir la actuación de las y los Consejeros y sus recomendaciones sí establecen limitaciones a la revisión y reproducción de la documentación en materia de fiscalización.

Esto, porque las determinaciones y recomendaciones emitidas por el OIC trascienden a la esfera electoral al impactar en las condiciones en que la actora ejerce el cargo público.

Al respecto, la Ley de Instituciones establece que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General tendrán acceso y dispondrán de información reservada

o confidencial en razón de su cargo; asimismo, que sólo podrán utilizarla si es necesaria para el estricto ejercicio de sus funciones³⁶.

En consecuencia, una eventual afectación al núcleo jurídico de una funcionaria o funcionario en el desarrollo de las actividades que como tal le corresponden, podría trastocar el correcto funcionamiento del ente público electoral del que es parte.

El OIC recomendó a la UTF que hiciera las gestiones para:

- Establecer un control que permita la consulta de los expedientes por personas autorizadas por las y los Consejeros Electorales.
- Acreditar que quien consulte, revise y reproduzca las constancias sea persona autorizada por las y los Consejeros Electorales.
- Verificar que los expedientes únicamente sean consultados in situ y sin posibilidad de reproducirlos en cualquier forma.

Lo fundado del agravio, en mi opinión, radica en que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que quienes integran el Consejo General del INE tienen derecho a conocer de la información reservada y confidencial que posea esa autoridad, siempre que ésta sea necesaria para el desempeño de sus funciones.

Al respecto, la Ley de Instituciones³⁷ establece que los órganos, áreas ejecutivas y servidores públicos del INE están obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano de Control, sin que dicha revisión interfiera u obstaculice el ejercicio de las funciones o atribuciones que las leyes les confieren.

³⁶ El párrafo 2 del artículo 39 de la Ley de Instituciones establece que: "2. El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás servidores públicos del Instituto desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan debido a su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio.

³⁷ Así lo señala el párrafo 2 del artículo 478 de la Ley de Instituciones.

SUP-JE-42/2020

Adicionalmente, señala que el OIC, su titular y su personal adscrito, se encuentran impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y esa Ley confieren a los funcionarios del INE³⁸.

En consecuencia, desde mi perspectiva, la observación realizada a la UTF por el OIC incide en la materia electoral, al establecer restricciones a la forma en la cual los integrantes del Consejo General pueden acceder, consultar y realizar sus funciones en lo relativo a la revisión de los expedientes de fiscalización, siendo que las y los consejeros electorales, para el ejercicio de sus funciones, están plenamente facultados para consultar e inclusive para reproducir la documentación con que cuente el INE, de manera que las restricciones en contrario no pueden considerarse válidas.

Es importante destacar que es deber de las y los juzgadores resolver los asuntos que se someten a nuestra consideración a partir de las circunstancias particulares en los que acontecieron los hechos, de ahí que este órgano jurisdiccional no puede pasar por alto la situación a la que se enfrenta la UTF y que puede traducirse, de no realizar un análisis integral del caso, en un desacato a lo que le fue ordenado por el OIC.

Para que la impartición de justicia sea completa es necesario que ésta abarque, no solo el fondo de la decisión litigiosa, es decir, no basta con que los órganos jurisdiccionales definan un derecho a favor de alguna de las partes, sino que se hace necesario que se desahoguen todas las acciones tendentes a cumplir con el fallo.

De ahí que la efectividad de los medios de impugnación se traduce en que este tenga las características y elementos necesarios para que sea posible su debido cumplimiento, mediante el cual pueda resarcir al promovente en el goce del derecho violado.

³⁸ Lo anterior en términos de lo establecido en el artículo 492 de la Ley de Instituciones.

Destaco lo anterior porque el hecho de que esta Sala Superior haya dejado de pronunciarse directamente respecto de la legalidad de las observaciones del OIC que originaron el oficio de la UTF, pone en riesgo al Encargado de despacho de la referida Unidad, respecto del inicio de un procedimiento administrativo de responsabilidades, por desacato a una observación del OIC.

Finalmente, coincido con la decisión de la mayoría en cuanto a que el Consejo General del INE debe emitir los lineamientos para regular la consulta de expedientes.

Sin embargo, con base en las consideraciones que he desarrollado en este voto, considero que los efectos de la revocación debieron hacerse extensivos a la auditoría del OIC.

En mi consideración, en la sentencia aprobada no se está estudiando de manera integral lo solicitado por la promovente, haciendo un estudio limitado y ordenándole al Consejo General que emita lineamientos, sin pronunciarse respecto de la actuación del OIC, de ahí que no comparto la metodología de análisis de la sentencia.

Con base en las razones expuestas formulo el presente voto concurrente.