

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-18/2019

ACTORES: NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ Y JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA, EN SU CARÁCTER DE MAGISTRADO PRESIDENTE Y MAGISTRADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

AUTORIDADES RESPONSABLES: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y OTRA

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: ALFONSO DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA, JULIO CÉSAR CRUZ RICARDEZ Y HUGO DOMÍNGUEZ BALBOA

Ciudad de México, a veintisiete de febrero de dos mil diecinueve

Sentencia definitiva que: **a)** Sobresee en el juicio respecto del acto consistente en las declaraciones emitidas por la consejera del Instituto Nacional Electoral, Pamela San Martín Ríos y Valles, en una conferencia de prensa, puesto que tales afirmaciones no constituyen un acto de autoridad susceptible de ser impugnado a través de un medio de impugnación en materia electoral, lo cual se traduce en que no se vea afectado interés jurídico alguno, y **b)** Declara infundados los agravios dirigidos a combatir el acuerdo de asunción dictado por el INE y la solicitud que algunos consejeros y consejeras formularon al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que asumiera facultades respecto de las elecciones locales en el estado de Puebla, pues el acuerdo es conforme a Derecho y la solicitud fue oportuna.

CONTENIDO

GLOSARIO 2
1. ANTECEDENTES..... 3
2. COMPETENCIA..... 4
3. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA VÍA..... 5
4. PRECISIÓN DE ACTOS RECLAMADOS 8
5. SOBRESEIMIENTO POR UNO DE LOS ACTOS..... 10
6. ESTUDIO DE FONDO DEL SEGUNDO ACTO RECLAMADO ... 24
7. RESOLUTIVO..... 30

GLOSARIO

Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Código Electoral local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

1. ANTECEDENTES

1.1 Emisión de la convocatoria para la elección extraordinaria.

El treinta de enero del año en curso¹, el Congreso del Estado de Puebla emitió la convocatoria para elegir a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.

1.2. Solicitud y ejercicio de la facultad de asunción. El treinta y uno de enero, las y los consejeros del INE, Dania Paola Ravel Cuevas, Pamela San Martín Ríos y Valles, Marco Antonio Baños Martínez y José Roberto Ruiz Saldaña solicitaron el inicio del procedimiento para que el INE ejerciera su facultad de asunción total respecto a la organización de las elecciones extraordinarias para elegir gobernador constitucional, así como la renovación de las alcaldías de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma en el estado de Puebla. Cabe precisar, que las elecciones de los ayuntamientos mencionados celebradas en el año dos mil dieciocho fueron anuladas mediante decisiones jurisdiccionales.

Al respecto, el seis de febrero, el Consejo General dictó el acuerdo INE/CG40/2019, a través del cual ejerció la facultad de asunción total para llevar a cabo los procesos electorales a la gubernatura y a los ayuntamientos mencionados que se celebrarán el presente año.

1.3. Rueda de prensa. El siete de febrero, la consejera del INE, Pamela San Martín Ríos y Valles, expresó en una rueda de prensa frente a diversos medios que el Tribunal Electoral del Estado de

¹ Salvo mención distinta, a partir de este punto todas las fechas corresponden al año dos mil diecinueve.

Puebla no sería el órgano competente para conocer de los asuntos derivados de los procesos electorales extraordinarios que se celebren este año en esa entidad federativa.

1.4. Juicio Electoral. El diez de febrero, la magistrada Norma Angélica Sandoval Sánchez y el magistrado Jesús Gerardo Saravia Rivera, ambos en su carácter de integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, promovieron el juicio señalado al rubro para cuestionar: **a)** “El documento en el cual se basó la Consejera Pamela San Martín, para emitir su manifestación en la rueda de prensa de siete de febrero de dos mil diecinueve, integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, derivada de la sesión de instalación del Consejo local del instituto en cita en el estado de Puebla, la cual con el carácter de pública tuvo verificativo en la fecha mencionada a las doce horas” y, **b)** “En contra de la resolución del Consejo General mencionada indentificada como INE/CG40/2019 de seis del mes y año en curso”².

1.5. Turno y Tramitación. Previo a la integración del expediente, el magistrado presidente acordó turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para la sustanciación prevista en el artículo 19 de la Ley de Medios.

En su oportunidad, el magistrado ponente acordó la radicación del expediente, así como la admisión del juicio y el cierre de la instrucción.

2. COMPETENCIA

² Se trata del acuerdo mediante el que el Consejo General decidió ejercer la facultad de asunción de la elección de la persona titular de la gubernatura y de las personas integrantes de cinco ayuntamientos del estado de Puebla.

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente juicio electoral pues el caso está relacionado con una impugnación presentada por el magistrado presidente junto con otra magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Puebla para controvertir lo manifestado por una de las consejeras integrantes del Consejo General del INE, así como para impugnar aspectos relacionados con el acuerdo de asunción INE/CG40/2019 dictado por ese consejo, pues en concepto de los demandantes tales actos inciden en sus atribuciones y les impide ejercer su jurisdicción para revisar los comicios que

están en curso para la renovación de la **gubernatura del estado de Puebla** y las elecciones extraordinarias en cinco ayuntamientos de esa entidad federativa, Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma.

3. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA VÍA DE JUICIO ELECTORAL

Si bien la legislación aplicable no prevé expresamente la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de conflictos entre autoridades electorales por incidencia en el ejercicio de sus atribuciones, se estima que los asuntos como el que se analiza caen dentro de su ámbito de especialidad y, en el caso concreto, su conocimiento es competencia de la Sala Superior por las razones siguientes:

- El artículo 41, base VI, de la Constitución general establece la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral dispuesto para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; asimismo, el artículo 99, primer párrafo, de la Constitución, señala que, salvo por lo que hace a las acciones

de inconstitucionalidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y es el órgano especializado encargado de litigios en los que se ejerza el control concreto en la materia electoral.

En ese sentido, se estima que la revisión de la regularidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, como es el INE, incluso desde la óptica relativa a su incidencia en las atribuciones de otras autoridades electorales es competencia del Tribunal Electoral, pues permite cumplir con el objeto del sistema de medios de impugnación, más aún si, como ocurre en el caso, tal incidencia **está vinculada con el desarrollo regular de los comicios** de una gubernatura y cinco ayuntamientos en una entidad federativa.

- Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de controversias constitucionales donde los tribunales electorales locales planteaban la invasión a su autonomía e independencia³, recientemente ha considerado que, conforme al modelo constitucional derivado de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 —que unificó el diseño de los tribunales electorales locales para ser considerados independientes de los poderes judiciales de los Estados—, los Tribunales electorales de las entidades federativas ya no pueden ser considerados órganos constitucionales autónomos y, por lo tanto, ya no tienen a su alcance la controversia

³ Tal es el caso de la controversia constitucional 10/2005 de la que derivó la jurisprudencia 70/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE, VÁLIDAMENTE, FIJARSELE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR**. 9a. Época; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIII, mayo de 2006; Pág. 1477; registro IUS: 174954.

constitucional⁴, tal como fue determinado por esta Sala Superior en el juicio SUP-JE-71/2018.

- Asumir competencia es conforme con los precedentes de esta Sala Superior donde se ha conocido de asuntos promovidos por tribunales electorales locales para la defensa de los principios de autonomía e independencia, tal como ocurrió en los precedentes siguientes: SUP-JE-43/2017, SUP-RAP-209/2008, SUP-JE-1/2018, SUP-JE-71/2018 y SUP-JE-72/2018.

Incluso en el SUP-JE-72/2018 ya se habló en forma manifiesta de un control de la regularidad de los actos de autoridades para evitar una incidencia indebida en el ejercicio de las atribuciones de los tribunales electorales locales.

En el caso, se surte la competencia de la Sala Superior, pues los actos impugnados están relacionados con **una elección de gubernatura** y, si bien, también se vinculan con las elecciones de cinco ayuntamientos de la misma entidad federativa, la materia del pronunciamiento es inescindible y se debe resolver en un mismo juicio⁵.

Por tales razones, se estima que esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 1, 17, 41, Base VI, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del

⁴ Ver recursos de reclamación 28/2015-CA, derivado de la controversia constitucional 53/2015; y 30/2016 derivado de la controversia constitucional 57/2016. En esos asuntos se desecharon las demandas y tal decisión fue confirmada por el pleno de la Suprema Corte.

⁵ La elección a la gubernatura es necesaria porque el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, la gobernadora constitucional del estado de Puebla falleció y, en lo relativo a los municipios de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma, las elecciones ordinarias fueron anuladas mediante diversos juicios.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce⁶.

4. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y DE LOS AGRAVIOS HECHOS VALER

La lectura integral de la demanda y de las demás constancias que integran los autos permite afirmar que los inconformes reclaman dos actos distintos, esto es, por una parte impugnan las afirmaciones hechas por la consejera San Martín Ríos y Valles en una rueda de prensa celebrada el siete de febrero, relacionadas con la competencia para conocer las impugnaciones de las elecciones a la gubernatura y para integrar cinco municipios del estado de Puebla, y “el documento” en el que se basó para hacer esas afirmaciones y, por otra, plantean cuestiones relacionadas con la solicitud del ejercicio de la facultad de asunción de la organización de las elecciones mencionadas y con el acuerdo INE/CG40/2019 mediante el cual el Consejo General ejerció la asunción total de tales procesos electorales.

4.1. Manifestaciones de la consejera electoral

Respecto a las manifestaciones de la consejera San Martín Ríos y Valles, los demandantes alegan que lo que afirmó con respecto a que el Tribunal local no sería el órgano que conozca de las impugnaciones relacionadas con los procesos electorales que fueron objeto de la asunción carece de sustento, porque en el acuerdo INE/CG40/2019, medio por el cual el Consejo General ejerció esa facultad, no se definieron aspectos de competencia de los órganos jurisdiccionales.

⁶ Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, mismos que se encuentran disponibles para su consulta en:
http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Lineamientos_2014_0.pdf

A partir de ello, los demandantes dan a entender que lo manifestado por la consejera electoral debe de estar sustentado en “algún acuerdo, resolución o determinación del Consejo en mención”, que no conocen, y respecto del cual se reservan el derecho de ampliar su demanda.

Al respecto, esta Sala Superior tiene en cuenta que los demandantes no acreditan la existencia de algún acuerdo, resolución o determinación del Consejo General que haya establecido cuáles serán los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las controversias que surjan con motivo de la organización y desarrollo de las elecciones a la gubernatura y a los ayuntamientos mencionados en el estado de Puebla y, por tanto, el acto impugnado atribuido a la consejera electoral se reduce a las manifestaciones que hizo en la rueda de prensa celebrada el siete de febrero. Esta situación se corrobora con lo que se manifiesta en el informe circunstanciado, en el que se precisa que la definición de competencias para conocer de las controversias referidas no fue objeto del acuerdo de asunción emitido con la clave INE/CG40/2019.

Los demandantes agregan, que lo manifestado por la consejera San Martín Ríos y Valles es contrario a lo dispuesto en los artículos 115 y 116, fracción IV, inciso c), punto 5º de la Constitución general y a lo previsto en los artículos 3º fracción IV y 325 del Código Electoral local, porque el Tribunal Electoral del Estado de Puebla es el órgano que debe conocer de las controversias que surjan en las elecciones a la gubernatura y a los cinco ayuntamientos del estado de Puebla que se celebrarán en el mes de junio del año en curso, ya que de otra manera, se vulneraría el pacto federal y se privaría a los justiciables de la posibilidad de una segunda instancia. Es decir, los inconformes parten de la base de que las declaraciones emitidas por la consejera electoral tienen efecto vinculante y definitorio respecto

de cuál será el tribunal competente para conocer de las controversias que surjan en la organización y el desarrollo de las elecciones que son motivo del acuerdo de asunción dictado por el Consejo General.

4.2. Planteamientos respecto de la solicitud de asunción

En lo relativo al procedimiento que derivó en el acuerdo INE/CG40/2019, por medio del cual el Consejo General decidió ejercer las facultades de asunción con las que cuenta, los demandantes exponen la posible vulneración al pacto federal y la privación a los justiciables del acceso a una segunda instancia. En el agravio noveno de su demanda, agregan que la solicitud de asunción formulada por varios consejeros del INE fue extemporánea.

5. SOBRESEIMIENTO POR UNO DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

Manifestaciones de la consejera Pamela San Martín Ríos y Valles en una conferencia de prensa

Esta Sala Superior considera que el presente juicio es improcedente respecto del acto atribuido a la consejera Pamela San Martín Ríos y Valles. Los demandantes afirman que la consejera hizo manifestaciones en una rueda de prensa el siete de febrero, en el sentido de que el Tribunal local no conocerá de los medios de impugnación que se interpongan en los procesos electorales extraordinarios que están en curso en el estado de Puebla.

La causa de la improcedencia estriba en que las manifestaciones de la consejera electoral, en una rueda de prensa, no constituyen un acto de autoridad que sea definitorio ni vinculante respecto de cuál es el tribunal que tiene competencia para conocer de las controversias que surjan en la organización y desarrollo de las

elecciones a la gubernatura y a los cinco municipios mencionados en el estado de Puebla, que se celebrarán en el mes de junio del año en curso. En consecuencia, al no existir un acto de autoridad que pueda ser impuesto de manera coactiva y, por ende, pueda incidir en la esfera de derechos de los demandantes, ni de alguna otra persona o entidad jurídica, no existe la posibilidad de afectación a algún interés jurídico o legítimo protegido por el Derecho.

Al respecto, el artículo 10 numeral 1 inciso b) de la Ley de Medios prevé que los medios de impugnación en materia electoral son improcedentes, entre otras hipótesis, cuando se impugnen actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor y el artículo 11 numeral 1 inciso c) de la Ley de Medios señala que se deberá sobreseer en los medios de impugnación cuando se hayan admitido y aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley.

Las manifestaciones atribuidas a la consejera electoral, realizadas sin originarse en alguna deliberación y votación realizada en forma colegiada por el órgano electoral del que forma parte o de alguna de sus comisiones, no constituyen actos de autoridad que puedan ser juzgados en alguno de los procedimientos que regula la Ley de Medios.

Conforme con lo dispuesto en los artículos 41 y 99 de la Constitución general y 3º de la Ley de Medios, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer de actos o resoluciones dictados por las autoridades electorales o de cualquier índole, incluidos los órganos de los partidos políticos, que afecten derechos en materia político-electoral o que vulneren normas relacionadas con la materia electoral, durante los procesos

electorales o fuera de ellos. Se trata de la competencia por razón de la materia, que tiene como requisito indispensable **la existencia de un acto o resolución de autoridad en sentido amplio**, (puesto que puede provenir de las autoridades electorales o de otros ámbitos y también se refiere a los órganos de los partidos políticos que tienen el carácter de responsables) que afecte derechos de naturaleza político-electoral o que viole prohibiciones o incumpla obligaciones relacionadas con materia electoral, dentro o fuera de un proceso electoral.

Por su parte, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución general, 29, 34, 36, 39, 40 y 44 de la LEGIPE, 4 y 24 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dicho instituto ejerce la función electoral del Estado a través de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Los actos y resoluciones que dicta el Consejo General se emiten en forma colegiada, mediante el voto de la persona que ejerza la presidencia del consejo y de los diez consejeros y consejeras que lo integran, por mayoría simple de los presentes, salvo los casos en los que la ley exija de manera expresa la mayoría calificada.

En esas circunstancias, los actos y resoluciones que dicta el Consejo General, del que forma parte la consejera San Martín Ríos y Valles, o las comisiones de dicho instituto son el producto de la deliberación y de la votación regulada por la normativa citada.

El acto atribuido a la consejera San Martín Ríos y Valles no tiene las características de un acto de autoridad en los términos señalados, para el efecto de la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral.

Las manifestaciones atribuidas a dicha consejera, hechas en una rueda de prensa no son un acto vinculante, emanado de alguno de los órganos del INE y, por ende, carecen de la posibilidad jurídica de ser ejecutados de manera coactiva, es decir, no están revestidas de autoridad. El contexto en el que la consejera formuló sus afirmaciones tampoco implica un escenario en el que haya pretendido suplantar las facultades del Consejo General y dictar de manera individual un acto con efectos vinculantes respecto de cuál debe ser el órgano jurisdiccional que conozca de las controversias que surjan en las elecciones cuya organización asumió el INE mediante el acuerdo INE/CG40/2019.

En esas circunstancias se trata de simples expresiones hechas a título individual frente a los medios de comunicación en relación con los procesos electorales locales que se encuentran en curso en el estado de Puebla y en los que el INE tiene participación como consecuencia de lo que se decidió en el acuerdo INE/CG40/2019 que el Consejo General dictó el seis de febrero, por el cual asumió de manera total la organización de los procesos electorales de este año para la gubernatura y cuatro ayuntamientos en esa entidad federativa.

En conformidad con lo expuesto, se concluye que el interés jurídico de los demandantes no se ve afectado por las manifestaciones de la consejera San Martín Ríos y Valles en la mencionada rueda de prensa, puesto que lo ahí afirmado no determina la competencia de los órganos jurisdiccionales que resolverán las controversias que surjan durante los procesos electorales del año en curso en el estado de Puebla, ni vincula en ningún sentido a los demandantes ni a ninguna otra persona o entidad jurídica.

Es ilustrativa la Jurisprudencia número 7/2002 emitida por esta Sala Superior, con el rubro y texto siguientes:

“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto”⁷.

Con base en lo expuesto, se debe sobreseer en el juicio respecto del acto que se analiza, en aplicación de lo que dispone el artículo citado de la Ley de Medios.

6. REQUISITOS DE PROCEDENCIA RESPECTO DEL SEGUNDO ACTO IMPUGNADO

6.1. Ejercicio de la facultad de asunción

⁷ Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

Como se señaló en el apartado relativo, los actores también exponen agravios relacionados con la solicitud de ejercicio de la facultad de asunción por parte del Consejo General respecto de las elecciones que se celebrarán en el estado de Puebla en el año que transcurre y con el acuerdo de asunción registrado con la clave INE/CG40/2019.

Los requisitos de procedencia se satisfacen, como se explica a continuación:

6.2. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, constan el nombre y la firma autógrafa de los actores, se señala el acto impugnado, así como los hechos base de la impugnación y los agravios que les ocasionan.

6.3. Oportunidad. El acuerdo INE/CG40/2019 a través del cual el Consejo General decidió asumir el desarrollo de las elecciones que están en curso en Puebla para renovar la gubernatura y cinco ayuntamientos, se emitió el seis de febrero y la demanda se presentó el diez de febrero.

En consecuencia, la presentación de la demanda fue oportuna, dentro del plazo de cuatro días que para tal efecto lo señala la Ley de Medios.

No escapa a la atención de esta Sala Superior que, en uno de sus agravios, los demandantes plantean cuestiones relacionadas con la presentación extemporánea de la solicitud de asunción hecha el treinta y uno de enero, sin embargo, tal reclamo está dirigido a combatir vicios en el procedimiento del acuerdo de asunción dictado por el Consejo General el seis de febrero.

6.4. Legitimación. Se ha estimado que la legitimación procesal activa es la potestad legal para acudir a un órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación de un juicio o de una instancia⁸. En otras palabras, se trata de una habilitación dada por la Ley que es la que determina qué sujetos pueden tener la calidad de parte actora en un juicio.

En el caso del juicio electoral, no existe esa definición en la ley, pues el referido medio fue creado por este Tribunal mediante los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce. En esos lineamientos se determinó la integración de expedientes denominados “Juicios Electorales” para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controvertan actos o resoluciones en la materia **que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios y recursos previstos en la legislación adjetiva electoral.**

En ese sentido, la delimitación de los sujetos que están legitimados para entablar el juicio electoral se ha construido a través de los precedentes de esta Sala Superior.

Al respecto, se ha estimado que los Tribunales Electorales locales están legitimados para controvertir actos de otras autoridades que impliquen alguna incidencia en el ámbito de sus atribuciones, en el ejercicio de su función jurisdiccional o en su autonomía e independencia⁹.

⁸ Jurisprudencia 75/97, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.** 9a. Época; *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta; Tomo VII, enero de 1998; Pág. 351; Registro IUS:196956.

⁹ Véanse, por ejemplo, los juicios electorales siguientes: SUP-JE-43/2017, SUP-RAP-209/2008, SUP-JE-1/2018, SUP-JE-71/20118 y SUP-JE-72/2018.

En los precedentes que se citan a pie de página, se ha destacado lo siguiente:

a) La negativa de ampliación presupuestal o la reducción al anteproyecto de presupuesto anual de un Tribunal Electoral local pueden poner en riesgo el funcionamiento y la operatividad del Tribunal local y, por tanto, vulnerar los principios de autonomía e independencia en relación con la función electoral.

b) El sistema de medios de impugnación tiene como propósito garantizar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones de las autoridades electorales, de conformidad con el artículo 41, párrafo VI, de la Constitución. No obstante, esta protección solo es posible en la medida en la que las leyes puedan garantizar que las autoridades electorales desempeñen su función atendiendo a los principios rectores previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución. Por ello, si un Tribunal Electoral local alega una posible afectación a los principios que rigen su función jurisdiccional, se le debe dar acceso a la justicia, de manera que se salvaguarde y cumpla con el propósito del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

c) Cuando se reclamen actos u omisiones de los poderes públicos u otros organismos estatales, que a pesar de que no sean de naturaleza materialmente electoral puedan implicar un grado de intromisión ilegal en los organismos públicos electorales locales y tribunales estatales, en posible merma de su óptimo funcionamiento, tales actos u omisiones son revisables por esta Sala Superior, ya que podrían traer como consecuencia la vulneración de diversos principios constitucionales, como el de autonomía e independencia de que gozan dichas autoridades electorales.

d) El mantener un adecuado control de constitucionalidad de los actos en materia electoral, garantiza, en los asuntos que están relacionados con los recursos financieros disponibles para el funcionamiento de un tribunal local, no solo el derecho de las entidades federativas para integrar a las autoridades electorales, sino que, asegura también la amplia protección de la supremacía constitucional, lo que nos lleva a considerar que la defensa de los principios de autonomía e independencia de los tribunales electorales locales, consagrados por el artículo 116 de la Norma Suprema, también es posible.

e) Desde una óptica sólida de la Doctrina Judicial del Control de Constitucionalidad, la defensa de las disposiciones constitucionales que inciden en el ámbito electoral, no puede reducirse, únicamente, a la protección de los derechos político-electorales, sino a un control integral de las normas, actos y resoluciones que puedan poner en riesgo a esas mismas disposiciones constitucionales, puesto que, a la misma vez que se protegen estos derechos fundamentales, el ejercicio de este control tiende, igualmente, a preservar la supremacía constitucional, que en este caso, se puede ver afectada por una posible vulneración a los principios de autonomía e independencia de los Tribunales Electorales de las entidades federativas.

Los precedentes mencionados se originaron porque diversos tribunales electorales locales o sus integrantes alegaron que los actos de las autoridades que señalaron como responsables incidían en el correcto desempeño de las funciones constitucionales a su cargo, así como en los principios de independencia y autonomía, por causas como afectaciones al presupuesto anual que les fue asignado, o relacionadas con el acceso a tiempo en radio y

televisión para fines de comunicación de sus actividades o programas e, incluso, por afectación a los salarios de sus integrantes, que se podía reflejar en el desempeño de las funciones del órgano jurisdiccional en su conjunto.

En este caso, son válidas todas las razones señaladas para justificar la legitimación de la parte demandante en el juicio.

En efecto, en sus agravios, los demandantes alegan que el acuerdo de asunción INE/CG40/2019, que dictó el Consejo General del INE, no se define qué tribunal deberá conocer de las controversias que surjan con motivo de las elecciones a la gubernatura y en los cinco ayuntamientos del estado de Puebla. Además, alegan que, si se optara porque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conociera de dichas controversias en única instancia, se afectarían sus atribuciones como Tribunal local, por ser el órgano competente para conocer de las controversias que surjan en los procesos electorales de esa entidad federativa.

Independientemente de que lo alegado sea o no fundado, se considera que la legitimación para promover el presente juicio se actualiza, porque la incidencia del acuerdo de asunción en la reducción del ejercicio de su competencia natural para conocer de las controversias surgidas en los procesos electorales locales del estado de Puebla, se podría traducir en la vulneración de los principios de autonomía e independencia y en el cumplimiento de las funciones constitucionales de dicho tribunal. En consecuencia, en el presente juicio, se debe entrar al estudio de fondo de los planteamientos del tribunal demandante relacionados con la vulneración a los principios mencionados y con el cumplimiento de sus funciones, ya que al hacerlo, se cumple con la función de control

de constitucionalidad que le corresponde a este Tribunal federal, con respecto a los actos de autoridad que puedan afectar el régimen electoral previsto en la Constitución general y los principios que lo rigen.

Cabe agregar que, en el caso, los demandantes ejercen la defensa de las atribuciones constitucionales del Tribunal Electoral local, relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción que tiene para resolver las controversias que surjan con motivo de las elecciones locales en el estado de Puebla.

Además de la ponderación sobre las atribuciones que tiene un tribunal local para ejercer su jurisdicción, se debe tener presente el postulado de un sistema de justicia integral que deriva de la reforma constitucional del veintidós de agosto de 1996, por la que se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano límite y especializado.

En efecto, la reforma político-electoral de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis significó una nueva concepción del derecho electoral mexicano como un sistema integral que abarca tanto las elecciones federales como las locales y que se rige por un conjunto de principios y normas básicas establecidos a nivel constitucional.

La reforma al artículo 116 de la Constitución se estableció, a partir de la fracción IV, disponiendo las bases del contenido de las constituciones locales y las leyes de los estados en cuanto a la materia electoral.

Así, las elecciones de gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los

ayuntamientos, debían realizarse mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, como un principio generalmente recogido por las constituciones estatales, en atención al contenido de la Constitución federal.

En la propia fracción IV del artículo 116 constitucional, se estableció que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales locales, **los principios rectores serían los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.**

Así **cualquier desviación de estos principios puede ser reclamado como una violación a la Constitución general de la República**, en el entendido de que en casos como el que se resuelve el objetivo es defender garantías jurisdiccionales e institucionales de las que gozan los órganos como el tribunal demandante y no derechos subjetivos.

Se previó que las autoridades que tuvieran a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resolvieran las controversias en la materia, gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Con ello se abrió un amplio espacio de control constitucional ya que, por una parte, se hizo obligatoria la existencia de autoridades administrativas y jurisdiccionales que organizaran las elecciones y resolvieran las controversias respectivamente. Se fijó la naturaleza autónoma del funcionamiento de estas autoridades y la independencia de sus decisiones, con lo cual no solamente se creó un marco jurídico que permitió verificar que las normas aplicables a las autoridades electorales les concedieran esa autonomía e independencia, sino que, en la práctica, en caso de acontecer interferencias de cualquier índole sobre tales autoridades, podría reclamarse una violación constitucional.

También se garantizó que se creara, en los estados, un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad. Esto incluía, evidentemente, la existencia de leyes que regularan, en cada entidad federativa, el sistema de medios de impugnación.

En la reforma también se determinó que se fijaran los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales –incluyendo los que hicieran posible la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales ante la autoridad federal–, con tiempo suficiente para poder corregir las anomalías y, en caso de que no se cumpliera con la fijación de los plazos indicados, fuera posible cuestionar la constitucionalidad de tales normas.

En el caso, si bien el acuerdo de asunción dictado por el Consejo General del INE se limita a establecer que ese instituto es el que organizará las elecciones para la gubernatura y para cinco ayuntamientos del estado de Puebla, sin especificar regla alguna sobre la competencia de órganos jurisdiccionales, el acuerdo por sí mismo -como un hecho operativo de la norma- activa el régimen de competencias regulado por el artículo 116, Base IV, inciso c) numeral 7 de la Constitución general, para los casos en los que el Consejo General del INE asume funciones en elecciones locales. De esta manera, se advierte a primera vista una incidencia en el ámbito de atribuciones competenciales del Tribunal local, como consecuencia del acuerdo de asunción.

Con base en lo razonado, se estima que está plenamente acreditada la legitimación del Tribunal Electoral del estado de Puebla para promover el presente juicio electoral.

6.5. Personería. Se satisface este requisito, pues se observa que la demanda la suscriben dos de los tres magistrados que integran el pleno del tribunal demandante y uno de ellos es su presidente quien, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento del Tribunal Electoral de Puebla, tiene la representación legal del órgano ante toda clase de autoridades, con facultades de apoderado general para celebrar convenios y realizar todos los actos jurídicos que se requieran para su buen funcionamiento.

6.6. Interés. Se estima que el órgano demandante tiene interés para promover el presente juicio, tal como se explica enseguida.

El acuerdo reclamado es el identificado con la clave INE/CG40/2019 relativo a la resolución del Consejo General del INE, por el cual se ejerce asunción total para llevar a cabo los procesos electorales locales extraordinarios 2019 en el estado de Puebla.

En el acuerdo mencionado no se hizo referencia alguna en relación con la competencia y atribuciones del Tribunal local respecto de las elecciones en las que el Consejo General asumió facultades. Sin embargo, como se expondrá con mayor amplitud, de conformidad con los artículos 41, base V, apartado C y 116, base IV, inciso c) numeral 7, ambos de la Constitución general, la consecuencia directa de la asunción es que se active un régimen de competencias en el que las impugnaciones en contra de los actos que realice el INE con motivo de los procesos electorales locales, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, deben ser resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, se estima que el Tribunal Electoral de Puebla tiene interés para solicitar la revisión de regularidad del acto cuya consecuencia directa es que no ejerza su jurisdicción en las

elecciones locales asumidas por el INE, a efecto que se determine si esa decisión es apegada a Derecho. A partir de lo razonado, los planteamientos expresados en el informe circunstanciado respecto a que el acto que se analiza no afecta el interés jurídico de la parte demandante son infundados.

6.7. Definitividad. Se satisface el principio de definitividad, porque en la legislación aplicable no está previsto ningún medio de defensa a través del cual se pueda anular, modificar o revocar el acuerdo impugnado de manera previa a que el actor acuda a la justicia constitucional.

7. ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS RESPECTO DEL SEGUNDO ACTO IMPUGNADO

7.1. Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales que fueron objeto de asunción por el Consejo General

Los inconformes señalan que en el acuerdo de asunción INE/CG40/2019 reclamado, no se estableció cuál es el órgano competente para conocer de las impugnaciones que se presenten con motivo de los procesos electorales que están en curso para la gubernatura y cinco ayuntamientos en el estado de Puebla.

Los demandantes agregan, que si se excluye al Tribunal local del conocimiento de las controversias que surjan en los procesos electorales mencionados se afectará el federalismo y se privará indebidamente a los justiciables de la primera instancia jurisdiccional.

Esta Sala Superior considera que los agravios son **infundados**. Tanto la Constitución general como la Constitución del estado de Puebla definen cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer de las controversias que surjan en los procesos electorales locales en los que el INE ejerza la asunción de facultades.

En efecto, el artículo 116, Base IV, inciso c) numeral 7 de la Constitución general establece que las impugnaciones en contra de los actos que **el INE realice con motivo de los procesos electorales locales**, conforme a la base V del artículo 41 de la propia constitución, **serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, conforme lo determine la ley.

Por su parte, la base V, apartado C, del artículo 41, también de la Constitución general, determina que en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, **el INE podrá entre otros supuestos, asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.**

Con base en las disposiciones constitucionales señaladas, se advierte que, cuando el Consejo General asume de forma directa la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, las impugnaciones que se presenten con motivo de dichos procesos serán resueltas por este **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Por otra parte, es cierto que, en principio, el artículo 3º, fracción IV, primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Puebla

señala que el Tribunal local, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral del Estado, es el encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, rectores en los procesos electorales. Sin embargo, el quinto párrafo de la misma fracción del artículo 3º de la Constitución local establece que las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realice el INE con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por este **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, conforme lo determine la legislación aplicable.

Por ello, y con base en lo anterior, se concluye que los agravios que se estudian son infundados.

7.2. Extemporaneidad de la solicitud de asunción

Los demandantes afirman que la petición de algunos consejeros y consejeras del INE para que ese órgano electoral ejerciera la asunción de los procesos electorales para la gubernatura y cinco ayuntamientos fue extemporánea porque se debió producir antes del inicio del proceso electoral, pero se hizo al día siguiente de la emisión de la convocatoria por parte del Congreso local.

Esta Sala considera que los agravios son infundados, porque los demandantes parten de una premisa falsa al sostener que el proceso electoral para renovar la gubernatura y cinco ayuntamientos en el estado de Puebla inició con la convocatoria emitida por el Congreso local.

En situaciones ordinarias, el artículo 3º fracción II de la Constitución del estado de Puebla y el artículo 186 del Código Electoral local señalan que el Consejo General del Instituto Electoral local se reunirá entre los días tres y cinco del mes de noviembre previo a la elección para declarar el inicio del proceso electoral.

El artículo 121 numeral 3 de la LEGIPE prevé, que “la petición de asunción total se podrá presentar hasta antes del inicio del proceso electoral”.

Lo señalado en las disposiciones citadas es razonable en situaciones ordinarias, si se tiene en cuenta que los cargos públicos se desempeñan durante periodos predeterminados de duración, de tal manera que las instituciones encargadas de organizar elecciones o de resolver controversias conocen con anticipación las fechas en las que darán inicio los procesos electorales en el ámbito local y federal.

El inicio de los procesos electorales ordinarios en el caso del estado de Puebla ocurre entonces con la primera sesión del Consejo General local, la cual se debe celebrar entre los días tres y cinco del mes de noviembre del año previo a la elección. El conocimiento anticipado de las fechas probables de inicio de los procesos electorales ordinarios locales, en el caso en el estado de Puebla, permite que los consejeros del INE (cuando menos cuatro de ellos conforme con el artículo 121 citado) o la mayoría de los integrantes del organismo público local de que se trate, estén en aptitud de formular la solicitud respectiva, antes del inicio de los procesos electorales, en cumplimiento a la regla fijada en el artículo 121 numeral 3 de la LEGIPE.

Sin embargo, en situaciones extraordinarias, dicha regla no es aplicable. En el caso, en lo relativo a la elección de la gubernatura del estado de Puebla, las consejeras y consejeros electorales del INE no contaron con ese margen de anticipación para tomar la decisión de formular la petición del ejercicio de las facultades de asunción al Consejo General, debido a que el hecho que originó la necesidad de renovar el cargo fue fortuito. En consecuencia, en un caso extraordinario como el presente, no es exigible la aplicación de reglas expedidas para situaciones ordinarias.

Con independencia de lo anterior, esta Sala Superior considera que, de cualquier manera, los demandantes parten de una premisa falsa y, por ende, la conclusión a la que arriban respecto a que la solicitud formulada al Consejo General del INE para que ejerciera la facultad de asunción fue extemporánea, carece de sustento.

En efecto, los inconformes afirman, que el proceso electoral en curso en el estado de Puebla inició con la convocatoria a elecciones que emitió el Congreso local el día treinta de enero del año en curso. A partir de ello, sostienen que la solicitud del ejercicio de la facultad de asunción formulada el treinta y uno de enero fue extemporánea, porque debió ser presentada antes del inicio del proceso electoral.

Dicha premisa carece de justificación. En términos ordinarios, como se dijo, los procesos electorales en el estado de Puebla inician con la primera sesión del Consejo General, la cual debe ser celebrada entre los días tres y cinco del mes de noviembre del año previo a la elección.

De la regla mencionada se puede extraer, que los procesos electorales extraordinarios inician con la primera sesión que celebre

el Consejo General local para tomar decisiones relacionadas con su organización. Por ende, el acto del Congreso no es el que marca el inicio del proceso electoral.

Adicionalmente, se tiene en cuenta que la facultad que el artículo 57 fracción XVII de la Constitución local le otorga al Congreso local para emitir la convocatoria a la renovación de la gubernatura cuando se actualice la ausencia total de su titular durante los dos primeros años del mandato, no implica en que el proceso electoral se deba tener por iniciado con ese solo acto. Ello es así, porque el propio artículo constitucional local citado exige que el Congreso le comunique al organismo electoral local sobre la emisión de esa convocatoria, es decir, el artículo involucra tanto al Congreso local como al Instituto Electoral local, por lo que el inicio del proceso electoral respectivo se debe entender como un acto jurídico complejo.

En efecto, el hecho de que el Congreso local, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 57 fracción XVII de la Constitución local, haya emitido una convocatoria el treinta de enero para la renovación de la gubernatura, ante la falta absoluta de su titular, no implica que el proceso electoral local haya iniciado en la fecha en la que se emitió la convocatoria, sino que, una vez que el Congreso local comunicara al Instituto Electoral local sobre la convocatoria emitida, sería necesaria la celebración de una sesión por parte ese órgano. Para que pudiera entenderse que el proceso electoral inició formalmente, el Instituto Electoral local –en esa sesión–, debería tomar decisiones respecto de los procesos para renovar la gubernatura y cinco ayuntamientos en el estado de Puebla, al tratarse de un acto complejo en el que intervienen dos órganos del estado de Puebla.

Los demandantes no alegan ni demuestran que el Instituto Electoral local haya sesionado en una fecha anterior a la solicitud de asunción que se formuló el treinta y uno de enero por varios consejeros y consejeras del INE, así como tampoco se demuestra que, en esa sesión, se haya dictado algún acuerdo relacionado con la convocatoria a elecciones que emitió el Congreso local. En consecuencia, no hay base para afirmar, que la solicitud de asunción fue hecha después de iniciado el proceso electoral respectivo y que con ello se vulneró el artículo 121 numeral 3 de la LEGIPE, que exige que las solicitudes de asunción se formulen antes de que inicien los procesos electorales.

Cabe agregar, que tomando en cuenta todas las circunstancias del caso, se debe entender que el proceso electoral para renovar la gubernatura y cinco ayuntamientos en el estado de Puebla en el presente año inició formalmente con el acuerdo mediante el cual el Consejo General del INE ejerció sus facultades de asunción, porque con ese acto se concretó la primera actuación de dicha autoridad administrativa electoral en relación con la convocatoria hecha por el congreso local.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **sobresee en el juicio** respecto del acto atribuido a la consejera electoral Pamela San Martín Ríos y Valles.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo impugnado INE/CG40/2019 en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos respecto del primer punto resolutivo, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por mayoría de cuatro votos respecto del segundo punto resolutivo, con el voto en contra del magistrado Indalfer Infante Gonzales, quien emite voto particular, con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José

Luis Vargas Valdez, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JE-18/2019, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Respetuosamente, disiento del criterio adoptado por la mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional, al dictar sentencia en el juicio electoral al rubro identificado, porque, en mi consideración, el juicio electoral debió declararse improcedente y, por ende, sobreseerse respecto de los dos actos reclamados por los inconformes.

Para evidenciar con mayor nitidez las causas que motivan la emisión de este voto particular, es menester referir que la

Magistrada Norma Angélica Sandoval Sánchez y el Magistrado Jesús Gerardo Saravia Rivera, ambos en su carácter de integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, promovieron el juicio señalado al rubro, para impugnar:

a) *“El documento en el cual se basó la Consejera Pamela San Martín, para emitir su manifestación en la rueda de prensa de siete de febrero de dos mil diecinueve, integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, derivada de la sesión de instalación del Consejo Local del instituto en cita en el estado de Puebla, la cual con el carácter de pública tuvo verificativo en la fecha mencionada a las doce horas” y,*

b) *“En contra de la resolución del Consejo General mencionado identificada como INE/CG40/2019 de seis del mes y año en curso”*

En primer término, debo precisar que estoy de acuerdo con el primer punto resolutorio de la ejecutoria emitida en este asunto, en el que se determina sobreseer respecto del acto reclamado, consistente en las declaraciones a la prensa por parte de la Consejera Pamela San Martín Ríos y Valles.

Lo anterior, en virtud de que, efectivamente, tales declaraciones no constituyen un acto de autoridad, dado que las manifestaciones personales de los Consejeros Electorales que realicen en cualquier foro, de manera alguna pueden considerarse provenientes del Instituto Nacional Electoral, así como tampoco resultan de observancia obligatoria.¹⁰

¹⁰ **ACTO DE AUTORIDAD. ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO ESTABLECER SI LA ACCIÓN U OMISIÓN DEL ÓRGANO DEL ESTADO REVISTE ESA NATURALEZA.** La concepción del acto reclamado es un tema medular dentro del análisis relativo a la procedencia del juicio de

Por lo cual, las declaraciones personales de la Consejera no constituyen un acto de autoridad que dé lugar a que este órgano jurisdiccional pueda analizarlo; y, en su caso, revocarlo, modificarlo o confirmarlo, dado que esas declaraciones no otorgaron ni restringieron algún derecho de los gobernados; por el contrario, fueron únicamente declaraciones ante la prensa; de ahí mi conformidad con el primer punto resolutivo de la ejecutoria, en el que se sobresee en cuanto a ese acto.

En distinto orden, mi disenso versa sobre el segundo punto resolutivo de la ejecutoria, en el que se confirma el Acuerdo por virtud del cual, el Instituto Nacional Electoral asumió la organización de los procesos electorales en el Estado de Puebla, así como las consideraciones en que sustenta ese punto resolutivo. Esto, porque, en mi opinión, también debió decretarse el sobreseimiento del juicio electoral respecto de ese acto, de acuerdo con las consideraciones siguientes.

amparo, pues constituye un requisito indispensable para ello, tal como lo disponen los artículos 103 de la Carta Magna y 1o. de la Ley de Amparo, preceptos que consagran la procedencia del amparo, en primer lugar, contra leyes o actos de autoridad; así, conforme a la doctrina, el acto reclamado consiste en un hecho voluntario e intencional, positivo (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión) que implica una afectación de situaciones jurídicas abstractas (ley) o que constituye un acto concreto de efectos particulares (acto stricto sensu), imputable a un órgano del Estado e impuesto al gobernado de manera imperativa, unilateral y coercitiva. En este aspecto, no todos los hechos que el particular estime contrarios a su interés son susceptibles de impugnarse en el juicio de garantías, sino únicamente los actos de autoridad; y no todos aquellos que el órgano del Estado realice tendrán esa naturaleza, puesto que dicho calificativo ineludiblemente involucra la actuación o abstención de un órgano estatal frente al gobernado, en sus relaciones de supra a subordinación, cuyas características son la unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Consecuentemente, el juzgador, a fin de establecer si el acto reclamado tiene la naturaleza de acto de autoridad, debe ante todo constatar si éste afectó de manera unilateral la esfera jurídica de la parte quejosa y si se impuso contra y sobre la voluntad de ésta; adicionalmente, de acuerdo con su naturaleza, debe considerar si puede exigirse su cumplimiento, pues de no concurrir estas condiciones, el juicio de amparo resulta improcedente en contra de actos que no son de autoridad.

Los promoventes señalan como acto reclamado la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificada con la clave INE/CG40/2019, a través de la cual ejerció la facultad de asunción total para llevar a cabo la organización de los procesos electorales para elegir Gobernador Constitucional, así como la renovación de los Ayuntamientos de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma en el Estado de Puebla.

Ahora, de la demanda no se advierte en forma indubitable si los actores impugnan el acto por considerar que los agravia en su esfera individual, como Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla; o si consideran que el acto reclamado afecta al órgano jurisdiccional que integran y, en realidad, intentan actuar en defensa de este último.

Cierto, de la demanda se aprecia que los actores se ostentan con el carácter de Magistrados Integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla y aunque es un hecho notorio que uno de ellos es el Presidente de ese órgano jurisdiccional, lo cierto es que no se manifiesta que la impugnación se realice en representación del Tribunal.

Con independencia de lo anterior, cualquiera que sea la pretensión de los actores, el juicio debió sobrepasar respecto del acto que se examina en este apartado, porque, por una parte, los demandantes, en su calidad de Magistrados Electorales Locales, carecen de interés jurídico para reclamar el Acuerdo de asunción emitido por el Instituto Nacional Electoral; y, por otra parte, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla carece de legitimación

para promover una controversia como la que se intenta en este caso.

En efecto, los accionantes, en sus calidad de Magistrados Electorales Locales, carecen de interés jurídico para impugnar la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG40/2019, a través de la cual ejerció la facultad de asunción total para llevar a cabo la organización de los procesos electorales para elegir Gobernador Constitucional, así como la renovación de los Ayuntamientos de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma en el estado de Puebla, como se explica en seguida.

El artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que los medios de impugnación serán improcedentes cuando tal circunstancia se derive de las disposiciones del propio ordenamiento.

Por su parte, el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la mencionada ley adjetiva electoral, establece que la consecuencia jurídica en cita se actualiza cuando se pretendan impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico de la parte actora.

El interés jurídico consiste en la relación que debe existir entre la situación jurídica irregular planteada y la resolución jurisdiccional pedida para remediarla, la cual debe ser idónea, necesaria y útil para reparar la situación de hecho aducida, que se estima contraria a Derecho.

A partir de lo anterior, únicamente está en condiciones de iniciar un procedimiento quien afirma la existencia de una lesión a su esfera jurídica y promueve la providencia idónea para ser restituido en el goce de sus derechos, la cual debe ser apta para revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, a fin de lograr una efectiva reparación al demandante en el goce del pretendido derecho violado.

Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia **7/2002**, de rubro: **"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO"**.

En tal sentido, debe decirse que el Acuerdo reclamado no incide de ninguna manera en la esfera jurídica individual de los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Esto, porque en el referido Acuerdo lo único que se resolvió fue que el Instituto Nacional Electoral asumiría totalmente las funciones electorales para llevar a cabo la organización de los procesos electorales para elegir al Gobernador Constitucional de Puebla y a los integrantes de cinco ayuntamientos de esa entidad federativa.

Bajo ese contexto, resulta evidente que el acto reclamado no incide de ninguna forma en la esfera jurídica individual de los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. De ahí que se considere que carecen de interés jurídico para impugnar el mencionado acto.

Por otra parte, asumiendo que los promoventes formularon la impugnación para actuar en defensa del Tribunal Electoral Local del que forman parte, de cualquier forma, el juicio debió sobreseerse, porque los órganos jurisdiccionales locales no están legitimados para suscitar controversias en contra de las resoluciones por medio de las cuales el Instituto Nacional Electoral ejerce la facultad de asunción total de la organización de los procesos electorales locales.

Para justificar esa conclusión, es necesario precisar, en primer lugar, que la legitimación activa consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión.

Entendida así la legitimación activa, es claro que constituye un requisito indispensable de procedibilidad o presupuesto procesal, para que se pueda iniciar un nuevo juicio o proceso; por tanto, la falta de legitimación torna improcedente el juicio o recurso electoral, conduciendo al desechamiento de la demanda respectiva.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, identificada como tesis: 2ª./J. 75/97, de rubro y texto:

“LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable”.

En relación con el citado presupuesto procesal, debe tenerse en cuenta que la estructura constitucional y legal del sistema de medios de impugnación en materia electoral, tanto en el ámbito federal como local, está orientada a la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos, ya sea en forma individual o colectiva, cuando han ejercido su derecho de asociación en la creación de agrupaciones políticas o de partidos políticos.

El mejor ejemplo de ello es el artículo 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹¹, que

¹¹ “De la legitimación y de la personería

Artículo 13

1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

a) Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;

II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido; y

III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

regula “la legitimación y la personería” y dispone que la presentación de los medios de impugnación corresponde a: **a)** los partidos políticos, **b)** los ciudadanos y los candidatos, **c)** las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos y **d)** los candidatos independientes.

Bajo ese contexto, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, quienes se encuentran legitimados para promover los medios de impugnación son los titulares de los derechos sustantivos (político-electorales) que pueden verse afectados por los actos de autoridad.

Cabe recalcar que, dentro de los sujetos a los que la ley les concede legitimación para promover los medios de impugnación no se encuentran los Tribunales Electorales Locales.

Sin embargo, la Sala Superior ha considerado que los órganos jurisdiccionales estatales se encuentran legitimados para controvertir cierto de tipo de actos que los afecten en su autonomía y/o independencia. Esto, precisamente, a través del juicio electoral.

Siguiendo esos lineamientos, estimo que los Tribunales Electorales Locales carecen de legitimación para controvertir las

b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro;

c) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable, y

d) Los candidatos independientes, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto”.

resoluciones por medio de las cuales el Instituto Nacional Electoral asume la organización total de los comicios locales, en primer lugar, porque, como se vio, el artículo 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación no les reconoce legitimación para promover o interponer juicios o recursos electorales; y, en segundo lugar, porque ese tipo de resoluciones no afectan la autonomía o la independencia del órgano jurisdiccional, ni inciden en las atribuciones que tiene encomendadas constitucional y legalmente.

En efecto, la facultad del Instituto Nacional Electoral para asumir la organización total de los procesos electorales locales, que en principio debieran ser organizados por los Institutos Electorales Locales, se encuentra reconocida a nivel constitucional.

Al respecto, el artículo 41, Base V, apartado C, segundo párrafo, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:
a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales (...).”

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 120, párrafo 2, define que: *“se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en*

términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución”.

De igual forma, la referida Ley General, en el diverso precepto 121, dispone que los casos de asunción se resolverán mediante procedimientos especiales instaurados ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y que la asunción de la competencia por parte del órgano nacional para organizar procesos locales será procedente, cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden, por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y

b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

El mismo artículo 121 dispone que los procedimientos de asunción se iniciarán a petición fundada y motivada ante el Instituto Nacional Electoral, de al menos cuatro de sus consejeros,

o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local; también prevé que la petición de asunción total se podrá presentar hasta antes del inicio del proceso electoral. En ese precepto, también se prevén los requisitos que debe contener la petición de asunción y la forma en que debe sustanciarse el procedimiento respectivo hasta dictar la resolución respectiva¹².

¹² Artículo 121

(...)

4. El escrito inicial deberá contener:

- a) Nombre y domicilio del actor;
- b) Acreditación de la calidad de los solicitantes mediante la documentación pertinente;
- c) Una narración de los hechos que motivan su petición de asunción, en las que deberá señalar cuáles son las condiciones que impiden que la elección se organice por el Organismo Público Local y cuáles principios electorales estima vulnerados;
- d) Pruebas que acrediten su narración y la petición de atracción, y
- e) Fecha y firma.

5. Una vez recibida la petición, el Secretario Ejecutivo la registrará y la hará pública en la página de internet del Instituto. En el término de dos días podrá prevenir al actor, en caso de que su escrito inicial carezca de algún elemento de los señalados en el párrafo anterior o exista falta de claridad en el escrito para que lo subsane en un término de cuarenta y ocho horas.

6. La Secretaría Ejecutiva, dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la recepción, o a que se tenga por desahogada la prevención, emitirá un acuerdo de apertura del procedimiento en el que se determinará su admisión o su rechazo por notoriamente improcedente y emplazará al Organismo Público Local, para que comparezca en el procedimiento pudiendo presentar, en su caso, las pruebas o alegatos que considere convenientes, lo anterior sin perjuicio de ordenar las investigaciones y recabar las pruebas que estime pertinentes.

7. El Secretario Ejecutivo podrá desechar la petición de asunción por improcedente cuando:

- a) Se hubiere promovido por alguna persona que carezca de la legitimación para hacerlo;
- b) Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales o ligeros;
- c) Ya se hubiera resuelto un procedimiento previo de asunción sobre el mismo proceso electoral local;
- d) No se hubieran aportado pruebas que permitan de forma indiciaria acreditar los dichos del actor, y
- e) Se hubiera presentado la petición fuera de los tiempos previstos en la presente Ley.

8. La petición de asunción se sobreseerá cuando la situación que le dio origen hubiere desaparecido.

9. En este procedimiento se admitirán como pruebas:

- a) Testimoniales públicas ante la oficialía electoral;
- b) Documentales públicas y privadas;
- c) Pruebas técnicas, y
- d) Presuncional legal y humana.

10. El Consejo General resolverá el proyecto de resolución que someta la Secretaría Ejecutiva, antes de que inicie el proceso local correspondiente, valorando los elementos que hayan sido denunciados que afecten a alguno o a varios de los principios constitucionales electorales que dieron motivo a la solicitud de la asunción.

11. En la etapa de investigación y desahogo de pruebas del procedimiento, se tomarán en cuenta además de las pruebas que obren dentro del procedimiento, las opiniones de todos los partidos políticos que participan en el proceso, de los poderes del Estado y otros actores políticos que puedan incidir en el proceso.

Es importante destacar que el párrafo 13 del artículo 121 en estudio dispone que la resolución que se emita sobre la asunción total de la organización de los comicios locales podrá ser recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esa norma, interpretada en forma sistemática con el diverso artículo 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, conduce a la conclusión de que los sujetos a los que la ley les concede legitimación para instar un juicio o recurso electoral son los que se encuentran en aptitud legal de recurrir, ante la Sala Superior, la resolución sobre la asunción de la organización de un proceso electoral por parte del Instituto Nacional Electoral, en caso de que estimen que ese acto afecta sus derechos político-electorales.

En tal sentido, debe reiterarse que la ley no concede legitimación a los Tribunales Electorales Locales para promover medios de defensa, razón por la cual, la posibilidad de recurrir la resolución de asunción de la organización de un proceso electoral local no puede entenderse concedida a esos órganos jurisdiccionales.

A lo anterior debe sumarse que, conforme a las normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento para que

12. En la investigación, la Secretaría Ejecutiva se podrá allegar de elementos de información y apoyo de las autoridades competentes y de opinión pública para que se tomen en cuenta al momento de la resolución.

13. La resolución de la asunción de la elección local se aprobará, en su caso, al menos por mayoría de ocho votos de los Consejeros Electorales con derecho a voto y podrá ser recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

14. Una vez iniciado el proceso electoral local, no se podrá instaurar el procedimiento de asunción de la elección.

el Instituto Nacional Electoral asuma la organización de un proceso electoral local, los Tribunales Electorales de las entidades federativas no se ven afectados en su autonomía o independencia ni ven menoscabadas sus atribuciones constitucionales y legales, ni con el trámite del procedimiento ni con la resolución que al respecto se emita.

Lo anterior, porque el procedimiento de que se trata tiene por objeto esencial que el Instituto Nacional Electoral se allegue de los elementos que le permitan determinar si se actualizan o no los supuestos jurídicos para asumir la organización total de alguna elección local. La sustanciación de ese procedimiento no es lesiva de la autonomía o independencia ni de ninguna atribución de los órganos jurisdiccionales estatales, ya que éstos ni siquiera tienen intervención en el proceso.

De igual forma, la resolución en la que el Instituto Nacional Electoral decide asumir la organización total de un proceso comicial local no incide de ninguna manera en la autonomía, la independencia o las atribuciones constitucionales y legales de los Tribunales Electorales Locales, porque lo único que implica esa resolución es que el órgano nacional electoral asumirá las atribuciones que originariamente tenía conferidas el Instituto Electoral Local.

Lo que se ha expuesto se corrobora en el caso concreto, porque en el Acuerdo reclamado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se constriñó a verificar si se satisfacían o no las condiciones para ejercer la facultad de asunción que tiene conferida; y, una vez que las tuvo por satisfechas, tomó la

decisión de asumir la organización total de los procesos electorales de Puebla, para lo cual instruyó a sus diversos órganos realizar las actividades conducentes e hizo los requerimientos que estimó pertinentes al Instituto Electoral Local.

Pero, en ninguna parte del Acuerdo se refirió a la competencia o a las atribuciones del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

En ese orden, si la ley no concede legitimación a los órganos jurisdiccionales locales para hacer valer los medios de defensa electorales y si de las constancias de autos se aprecia que la resolución por virtud de la cual el Instituto Nacional Electoral asumió la organización total de las elecciones para elegir al Gobernador Constitucional de Puebla y a los integrantes de cinco Ayuntamientos de esa entidad federativa no incide en la autonomía, independencia o atribuciones del Tribunal Electoral Local, se concluye que el referido órgano jurisdiccional carece de legitimación para suscitar alguna controversia respecto de ese acto.

Sin que se pierda de vista que, entre las pretensiones de los promoventes, se encuentra la relativa a que la Sala Superior determine qué órgano jurisdiccional será el competente para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales cuya organización asumió el Instituto Nacional Electoral.

Empero, ni siquiera ese planteamiento hace procedente el juicio electoral de que se trata, porque el tema relativo a quién es el órgano competente para conocer de las impugnaciones en contra

de los actos relacionados con los procesos electorales locales se encuentra expresamente definido en el artículo 116, Base IV, inciso c), punto 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, **serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, conforme lo determine la ley”.

En ese orden de ideas, los planteamientos del Tribunal Electoral Local, en los que solicita que la Sala Superior defina al órgano competente para conocer de las impugnaciones de los actos relacionados con el proceso electoral local resultan ociosos, porque esa cuestión se encuentra resuelta en forma expresa en la Constitución General de la República y este órgano jurisdiccional especializado no podría sustentar un criterio diferente bajo ninguna circunstancia.

Las razones expuestas son las que orientan el sentido del presente voto.

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES