

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-2/2020

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y OTRAS

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO

COLABORÓ: LIZZETH CHOREÑO RODRÍGUEZ

Ciudad de México, a veintinueve de enero de dos mil veinte

Sentencia que **revoca** el oficio INE/DERFE/STN/51496/2019, emitido por la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano competente, emita la respuesta a la consulta realizada por el Partido Acción Nacional, en ejercicio de su derecho de petición. Esta decisión se sustenta en que la consulta fue tramitada de manera indebida, lo cual se tradujo en la emisión de una respuesta por parte de una autoridad incompetente.

CONTENIDO

GLOSARIO.....	1
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	4
3. PROCEDENCIA	5
4. ESTUDIO DE FONDO.....	6
4.1. Planteamiento del caso	6
4.2. Las autoridades administrativas electorales tramitaron indebidamente la consulta y la misma fue atendida por una autoridad incompetente	9
5. EFECTOS	14
6. RESOLUTIVO	15

GLOSARIO

Consejo General: Consejo General del Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-2/2020

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DERFE:	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
INE:	Instituto Nacional Electoral
Junta local:	Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el Estado de Nayarit
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
OPLE de Nayarit:	Instituto Estatal Electoral de Nayarit
PAN:	Partido Acción Nacional
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SIVOPLE:	Sistema de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales
Unidad de Vinculación:	Unidad de Vinculación con Órganos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Consulta. El diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve¹, Joel Rojas Soriano, en su calidad de representante suplente del PAN ante el

¹ En adelante, todas las fechas que se mencionen corresponderán al año dos mil diecinueve, salvo indicación en sentido distinto.

OPLE de Nayarit, presentó dos oficios ante la Junta local. En uno de ellos, realiza una consulta al Consejo General relacionada con la geografía electoral², mientras que en el otro solicita el apoyo de la Junta local para remitir dicha consulta a las oficinas centrales del INE³.

1.2. Gestión del oficio de consulta. El veintiuno de noviembre, la Junta local envió al OPLE de Nayarit el oficio relacionado con la consulta⁴.

El veintidós de noviembre, la consejera presidenta del OPLE de Nayarit remitió la consulta a la Unidad de Vinculación⁵ y esta la turnó a la DERFE.

En su oportunidad, la DERFE envió la consulta a una de sus áreas, la Secretaría Técnica Normativa.

1.3. Acto impugnado. El doce de diciembre, la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE emitió el oficio INE/DERFE/STN/51496/2019, mediante el cual señaló –entre otras cuestiones– que “es atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral, determinar, diseñar y dividir la geografía electoral en los procesos federales y locales”. Dicho oficio fue remitido a la consejera presidenta del OPLE de Nayarit, a través de la Unidad de Vinculación.

El dieciséis de diciembre, la consejera presidenta del OPLE de Nayarit notificó al recurrente dicho oficio como “una respuesta a su consulta”.

1.4. Demanda. Inconforme con lo anterior, el dieciocho de diciembre, Joel Rojas Soriano, en su calidad de representante suplente del PAN ante el OPLE de Nayarit, presentó una demanda para controvertir,

² REPRE/PAN/NAY/02/2019.

³ REPRE/PAN/NAY/03/2019.

⁴ Oficio INE/JLE/NAY/4339/2019.

⁵ Oficio IEEN/Presidencia/704/2019.

SUP-RAP-2/2020

sustancialmente: **(i)** que la Junta local tramitó indebidamente su consulta; **(ii)** el contenido de la supuesta respuesta de la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE, y **(iii)** la omisión del Consejo General de emitir una respuesta a su consulta.

1.5. Turno. El magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-02/2020 y turnarlo al magistrado instructor, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.6. Recepción, admisión y cierre de Instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor acordó la radicación del expediente, así como su admisión y declaró cerrada la instrucción.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación porque el recurrente impugna un acto atribuido al Consejo General, que es un órgano central del INE.

Esta autoridad jurisdiccional electoral advierte que el recurrente también impugna actos atribuidos a la Junta local, que es un órgano desconcentrado del INE, por lo que, en principio, la autoridad competente para resolver sobre la validez de dichos actos sería la Sala Regional Guadalajara⁶. Sin embargo, en observancia del principio de no división de la contienda de la causa, en el caso concreto es jurídicamente adecuado que esta Sala Superior sea la que conozca y resuelva de forma íntegra la problemática planteada, pues los actos impugnados se refieren al trámite de la consulta formulada por el partido recurrente y, por tanto, están estrechamente vinculados.

⁶ Artículo 41, inciso b) de la Ley de Medios.

La decisión sobre la competencia se basa en lo dispuesto en los artículos 184, 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios; así como en la jurisprudencia 5/2004, de rubro **CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN**⁷.

3. PROCEDENCIA

3.1. Requisitos formales. Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque el recurso se presentó por escrito, mismo en el que se señaló: **(i)** el nombre, la firma autógrafa y la calidad jurídica de la persona que promueve; **(ii)** la dirección electrónica para oír y recibir notificaciones; **(iii)** el acto impugnado; **(iv)** la autoridad responsable; **(v)** los hechos en los que se sustenta la impugnación; **(vi)** los agravios que, en concepto del recurrente, le causa el acto impugnado, y **(vii)** las pruebas ofrecidas.

3.2. Oportunidad. El recurrente recibió la notificación del oficio impugnado el dieciséis de diciembre y presentó su escrito de demanda el dieciocho siguiente, por lo que se advierte que la presentación de la impugnación ocurrió dentro del plazo legal de cuatro días previsto en los artículos 7, párrafos 2, y 8, párrafo 1 de la Ley de Medios, el cual transcurrió del dieciocho al veintiuno de diciembre.

3.3. Legitimación y personería. El recurrente cuenta con legitimación para promover el presente medio de impugnación, porque se trata de un partido político.

⁷ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65.

Asimismo, como se reconoce en el informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable, el ciudadano Joel Rojas Soriano tiene acreditado el carácter con el que comparece, por lo que cuenta con personería para interponer este recurso.

3.4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico, dado que controvierte diversos actos relacionados con el trámite y la respuesta de la consulta que realizó.

3.5. Definitividad. Se satisface este requisito, porque la normativa aplicable no prevé otro medio que deba ser agotado previamente.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

4.1.1. Presentación y trámite del oficio relacionado con la consulta

Joel Rojas Soriano, en su calidad de representante suplente del PAN ante el OPLE de Nayarit, realizó una consulta dirigida al Consejo General relacionada con la geografía electoral, misma que presentó ante la Junta local para que lo apoyara a remitirla a las oficinas centrales del INE. La consulta contenía las siguientes preguntas:

1. *¿Si el Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit tiene o no facultades para aprobar disposiciones en materia de Geografía Electoral, así como determinar la división electoral para elecciones locales?*
2. *¿Si es facultad del Instituto Nacional Electoral aprobar la división electoral en el estado de Nayarit para el proceso electoral local próximo?*
3. *¿Si el Instituto Nacional Electoral puede delegar al Instituto Estatal electoral de Nayarit, para que determine la división electoral, en qué términos y bajo qué condiciones se puede realizar, y si se requiere la aprobación del Consejo General del INE?*

Posteriormente, la Junta local remitió los oficios presentados por el

recurrente, relativos a la consulta sobre la geografía electoral al OPLE de Nayarit y la consejera presidenta del OPLE los envió al director de la Unidad de Vinculación.

La Unidad de Vinculación turnó los escritos a la DERFE, la cual los delegó a la Secretaría Técnica Normativa que pertenece a esa Dirección.

La Secretaría Técnica Normativa de la DERFE emitió el oficio INE/DERFE/SNT/51496/2019 (oficio impugnado), dirigido al Titular de la Unidad de Vinculación, mediante el cual proporcionó información relativa a la consulta que, en términos generales, resalta que “es atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral, determinar, diseñar y dividir la geografía electoral en los procesos federales y locales”.

Posteriormente, el titular de la Unidad de Vinculación remitió el oficio emitido por la Secretaría Técnica Normativa a la consejera presidenta del OPLE de Nayarit y, finalmente, dicha autoridad se lo notificó al recurrente como una “respuesta a su consulta”.

4.1.2. Agravios

El recurrente se inconforma sustancialmente de tres actos: **(i)** la forma en que tramitaron su consulta y la competencia de la autoridad que la atendió; **(ii)** el contenido de la supuesta respuesta, y **(iii)** que el Consejo General no respondió su consulta.

Los agravios que manifiesta son los siguientes:

- La Junta local transgredió el principio de legalidad porque no fundamentó su decisión de remitir la consulta al OPLE de Nayarit,

una autoridad distinta a la que fue solicitada para que respondiera a lo planteado (Consejo General).

- El Consejo General vulneró su derecho de petición, porque omitió dar contestación a la consulta, ya que el contenido de la misma requiere de la interpretación de diversas normas de carácter constitucional e involucra temas que son facultad exclusiva del INE.
- Respecto al contenido del oficio impugnado, el recurrente alega, por un lado, que la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE no tiene atribuciones para contestar su consulta y, por el otro, considera que no fue exhaustiva, ya que solo dio contestación a dos de las tres preguntas que se plantearon; específicamente, alega que omitió responder la relativa a si se requiere la aprobación del Consejo General para la delegación de la facultad de división electoral al OPLE de Nayarit.

4.1.3. Planteamiento del problema jurídico

De la lectura de los agravios y de los hechos expuestos, esta Sala Superior considera que los problemas jurídicos que reviste el presente caso son los siguientes: **(i)** evaluar si la consulta presentada por el recurrente fue tramitada debidamente y, consecuentemente, verificar la competencia de la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE para emitir la respuesta a la consulta; **(ii)** determinar si el Consejo General incurrió en la omisión de contestar la consulta del recurrente, y **(iii)** revisar si en el oficio se atienden todas las preguntas planteadas en la consulta.

El análisis de los planteamientos jurídicos se realizará en el orden descrito en el párrafo anterior, ya que la determinación sobre la naturaleza del trámite conduce a la evaluación del alcance de la competencia y de las atribuciones de la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE para

responder a la consulta. Asimismo, se considera que el estudio del resto de los agravios se encuentra condicionado a la solución del primer planteamiento.

4.2. Las autoridades administrativas electorales tramitaron indebidamente la consulta y la misma fue atendida por una autoridad incompetente

Se consideran **fundados** los agravios del recurrente relacionados con la indebida tramitación de su consulta y la falta de atribuciones de la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE para dar respuesta a la misma.

Esta Sala Superior advierte que la consulta realizada por el recurrente fue tramitada indebidamente porque se gestionó conforme al procedimiento previsto en el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones, el cual es un instrumento interno de comunicación y del flujo de información entre el INE y los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas; es decir, dicho procedimiento no es el medio idóneo para tramitar una consulta realizada por un partido político en el ejercicio de su derecho constitucional de petición.

Es importante tener presente que el recurrente, desde un inicio, dirigió explícitamente su consulta al Consejo General y le solicitó a la Junta local, mediante un oficio, que su consulta fuera enviada a las oficinas centrales del INE.

El procedimiento mediante el cual se tramitó la consulta del recurrente se encuentra regulado en el artículo 37 del citado Reglamento de Elecciones, en el capítulo VI, denominado **PROCEDIMIENTO PARA DAR CONTESTACIÓN A**

CONSULTAS Y SOLICITUDES FORMULADAS POR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. De la lectura del mismo, se puede advertir que está previsto para gestionar las consultas y regular el flujo de información entre el INE y los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, relacionados con sus funciones.

El contenido del citado artículo 37 es el siguiente:

1. Para efectos del presente apartado, se entiende por consulta, la pregunta o planteamiento que formula un OPL respecto de la aplicación o interpretación de un instrumento normativo general, acuerdo o resolución de algún órgano colegiado del Instituto. Solicitud es la petición que presenta un OPL en relación con las funciones de las áreas ejecutivas o unidades técnicas del Instituto, así como con la información con la que cuenten o puedan elaborar.

2. En la presentación de las consultas y solicitudes formuladas por los OPL al Instituto, se observarán las siguientes disposiciones:

a) Toda consulta o solicitud que realice un OPL deberá hacerse a través de la Presidencia del Consejo, Secretaría Ejecutiva o equivalente y dirigirse a la UTVOPL, con copia a la vocalía ejecutiva de la correspondiente junta local ejecutiva del Instituto. El OPL podrá solicitar que la respuesta le sea notificada por correo electrónico a la cuenta que autorice para tal efecto en su escrito inicial.

b) En caso de que cualquier otra instancia del Instituto reciba una consulta o solicitud realizada por un OPL, deberá remitirla inmediatamente y sin mayor trámite a la UTOPL, con copia a la vocalía ejecutiva de la correspondiente junta local ejecutiva del Instituto.

c) Una vez que la UTOPL reciba una consulta o solicitud, inmediatamente la turnará, con sus anexos, al titular de la dirección ejecutiva o unidad técnica competente. Si del análisis del tema se advierte que la respuesta involucra a dos o más direcciones ejecutivas o unidades técnicas, remitirá la parte que corresponda a cada una de ellas. La UTOPL enviará una copia de dicho trámite a la Presidencia de la Comisión que corresponda, así como a los integrantes del Consejo General.

(...)

Incluso, el INE desarrolló un sistema electrónico denominado SIVOPLE para gestionar la comunicación oficial (el procedimiento previsto en el

artículo 37 del Reglamento de Elecciones, información, consultas, trámites, etc.) entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales, a través de la Unidad de Vinculación, y que, cabe resaltar, los servidores públicos de los citados órganos son los únicos que tienen acceso a dicho sistema⁸. Este sistema fue el medio de comunicación que utilizaron las distintas autoridades administrativas electorales para tramitar la consulta presentada por el recurrente.

De lo anterior, es posible concluir que el procedimiento del artículo 37 del Reglamento de Elecciones está previsto exclusivamente para atender y gestionar la comunicación oficial entre el INE y los OPLES, en consultas o tareas relacionadas con sus funciones.

Ahora bien, del análisis de las constancias que integran el expediente, se advierte que la consulta del recurrente se tramitó conforme al procedimiento previsto en el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Elecciones, tal como se muestra a continuación.

En el oficio emitido por la Junta local, dirigido a la consejera presidenta del OPLE de Nayarit, mediante el cual le remitió la consulta del recurrente, se hace la precisión de que le envía la consulta “para que en el ámbito de su competencia le dé el trámite conducente, de conformidad con el

⁸ Acuerdo INE/CVOPL/004/2019, LINEAMIENTOS PARA REGULAR LAS COMUNICACIONES OFICIALES A TRAVÉS DEL SIVOPLE Y LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN FORMATOS Y BASES DE DATOS HOMOGÉNEOS QUE PERMITAN SU INCORPORACIÓN A LA REDINE (documento que forma parte del Anexo 18 del Reglamento de Elecciones).

SUP-RAP-2/2020

procedimiento previsto en el artículo 37, numeral 2, del Reglamento de Elecciones del INE”⁹.

Por su parte, la Unidad de Vinculación, a pesar de la aclaración que hizo la consejera presidenta en el oficio de remisión, con respecto a que esa gestión no correspondía a una diligencia en términos de lo previsto en el citado artículo 37¹⁰, tramitó los oficios relacionados con la consulta conforme al procedimiento previsto en el artículo 37 del Reglamento de Elecciones y los turnó a la DERFE, la cual a su vez solicitó el apoyo a la Secretaría Técnica Normativa –que pertenece a esa Dirección– para desahogar dicha solicitud¹¹.

La Secretaría Técnica Normativa de la DERFE, en su informe circunstanciado, precisa que el oficio que emitió fue “con la finalidad de dar atención a la consulta registrada en el sistema SIVOPLE”¹², que, como se dijo anteriormente, es el sistema oficial mediante el cual, entre otras cosas, se tramita el procedimiento previsto en el artículo 37 del Reglamento de Elecciones.

En consecuencia, se puede concluir que las autoridades electorales gestionaron indebidamente la consulta presentada por el recurrente, ya que este dirigió la consulta explícitamente al Consejo General del INE en ejercicio de su derecho de petición y las autoridades electorales involucradas, en lugar de remitirlo directamente a las oficinas centrales del INE, como lo solicitó el recurrente, utilizaron el procedimiento del artículo

⁹ Oficio INE/JLE/NAY/4339/2019.

¹⁰ Oficio IEEN/Presidencia/0704/2019.

¹¹ Oficio INE/UTVOPL/3681/2019 y INE/UTVOPL/3702/2019.

¹² Afirmación que hace el propio secretario técnico normativo en el informe circunstanciado, pág. 7.

37 del invocado reglamento y el sistema SIVOPLE, ambos, previstos para la comunicación interna entre los OPLES y el INE, en el ejercicio de sus funciones, y que no son el medio idóneo para tramitar una consulta en el ejercicio de un derecho de petición realizada por un agente externo a esa relación institucional, como lo es un partido político.

A su vez, esta Sala Superior considera que la indebida tramitación de la consulta generó, por un lado, que una autoridad distinta a la competente emitiera una opinión sobre los temas planteados en la consulta y, por el otro, que el recurrente, hasta este momento, carezca de una respuesta formal a su consulta.

Por lo que respecta a la falta de una respuesta formal, se advierte que el secretario del Consejo General en su informe circunstanciado lo reconoce, al referir que el oficio que emitió la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE “no corresponde a una respuesta directa a la solicitud formulada por el hoy recurrente”, sino que es un oficio que da respuesta a la “consulta registrada en el Sistema de Vinculación con los Organismos Públicos Locales...”¹³. Así, esta situación se traduce en una omisión respecto al derecho de petición del recurrente.

Por otra parte, esta Sala Superior advierte que la Secretaría Técnica Normativa no es la autoridad competente para responder la consulta planteada por el recurrente, ya que, por un lado, de la lectura del oficio mediante el cual supuestamente se le dio una respuesta a la consulta, dicha autoridad no cita el fundamento normativo que justifique su

¹³ Esas afirmaciones se encuentran en la página 6 del informe circunstanciado, presentado por el secretario del Consejo General.

competencia para desahogar una consulta dirigida explícitamente al Consejo General y, por el otro, de la normativa interna del INE tampoco se advierte que esta autoridad sea la competente para atender una consulta de esta naturaleza. En consecuencia, esta Sala Superior concluye que la consulta fue tramitada indebidamente y que la Secretaría Técnica Normativa de la DERFE no es la autoridad competente para responder la consulta presentada por el recurrente, dirigida explícitamente al Consejo General.

Por lo expuesto, se considera que es inviable estudiar el resto de los agravios, ya que ha quedado demostrado que los vicios en el trámite y en la competencia de la autoridad que respondió al escrito presentado por el partido político derivaron en que no se emitiera formalmente una respuesta a su escrito. De esta manera, no se puede evaluar la responsabilidad de Consejo General por un supuesto actuar omisivo si no se cuenta con elementos para corroborar que tuvo conocimiento de la consulta formulada.

5. EFECTOS

Con base en las consideraciones expuestas, lo procedente es **revocar** el oficio INE/DERFE/STN/51496/2019, emitido por la Secretaría Técnica Normativa de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano competente, emita una respuesta a la consulta realizada por el partido recurrente.

En ese sentido, se **ordena** a la Unidad de Vinculación con Órganos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral que realice los actos necesarios para el debido trámite de la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, a partir de los oficios enviados por la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. Posteriormente, el órgano del INE que resulte competente deberá emitir la respuesta a la consulta a la brevedad y notificarla debidamente al ahora recurrente.

Los órganos correspondientes deberán informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a la presenta sentencia, dentro de las veinticuatro horas posteriores a que emitan las determinaciones correspondientes.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el oficio INE/DERFE/STN/51496/2019, para los efectos precisados en el apartado **5** de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el 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, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-RAP-2/2020

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS