



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-44/2020

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZÁLEZ

SECRETARIOS: RODRIGO QUEZADA GONCEN Y GUILLERMO SÁNCHEZ REBOLLEDO

Ciudad de México, a catorce de agosto de dos mil veinte.

S E N T E N C I A

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación indicado al rubro, en el sentido de **revocar** el oficio de respuesta emitida a una petición del actor, dada la falta de competencia de la autoridad emisora; lo anterior, para el efecto de que la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emita una nueva respuesta.

I. ASPECTOS GENERALES

El representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en su calidad de integrante del aludido órgano, solicitó al Secretario Ejecutivo diversa información relativa a la fiscalización de las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos. A dicha

petición recayó una respuesta, dada por la Unidad Técnica de Fiscalización, en el sentido de negar determinada información, por ser reservada o confidencial. Ello lo considera incorrecto el partido recurrente por lo que controvierte tal respuesta mediante el presente recurso de apelación.

II. ANTECEDENTES

De las constancias de autos, así como de los narrado por el recurrente en su escrito de demanda, se advierte lo siguiente.

- 1 **Petición.** Por escrito presentado el veintinueve de julio de dos mil veinte, el Partido Acción Nacional solicitó diversa información al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, respecto de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos.
- 2 **Acto impugnado.** El treinta de julio de dos mil veinte, el encargado de despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización dio respuesta a la petición señalada en el apartado que antecede, negando alguna de la información solicitada, con el argumento de que es reservada y/o confidencial.
- 3 **Apelación.** El cuatro de agosto, el actor interpuso recurso de apelación en contra de la respuesta antes mencionada.
- 4 **Recepción y turno.** El magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-44/2020, así como turnarlo a la Ponencia del magistrado Indalfer Infante González, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



- 5 **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el expediente y admitir el medio de impugnación; y dado que no existía trámite o diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, por lo que ordenó la elaboración del proyecto correspondiente.

III. COMPETENCIA

- 6 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación promovido por el Partido Acción Nacional, toda vez que se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político para impugnar un acto de una autoridad central del Instituto Nacional Electoral.
- 7 Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- 8 Este órgano jurisdiccional considera que el presente asunto encuadra en el supuesto señalado en el artículo 1, inciso h), del Acuerdo General 6/2020, en relación con el punto IV del Acuerdo General 2/2020, así como en el lineamiento III del Acuerdo General 4/2020, todos de esta Sala Superior, relativo a la autorización para resolver de forma no presencial los medios de

impugnación, con motivo de la pandemia sanitaria que se vive en el país.¹

- 9 Lo anterior, ya que la temática planteada en el medio de impugnación que se resuelve se relaciona con el procedimiento de constitución de partidos políticos, al ser ello la materia de la petición, el cual se reinició con motivo de la reanudación de actividades del Instituto Nacional Electoral en el contexto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), por lo que se identifica con la reanudación gradual de las actividades del Instituto Nacional Electoral.
- 10 Además, se tiene programado que el veintiuno de agosto de dos mil veinte sea analizado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el resultado de la Fiscalización de las organizaciones que participaron en el procedimiento de constitución de partidos políticos.
- 11 De esta manera, resulta necesario resolver la controversia con la mayor celeridad posible, pues en caso de resultar fundados sus agravios, podría dar lugar a revocar el acto impugnado y, eventualmente a ordenar que se restituya al recurrente a fin de que pueda obtener la información que solicitó.

V. PROCEDIBILIDAD

- 12 El recurso de apelación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1;

¹ De conformidad con el mencionado Acuerdo, la Sala Superior podrá resolver de forma no presencial, además de los asuntos previstos en el artículo 12, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, aquellos que se consideren urgentes, ya sea por encontrarse vinculados a algún proceso electoral y respecto del cual existen términos perentorios, o bien porque se pudiera generar un daño irreparable.



9, párrafo 1; 13 y, 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de conformidad con lo siguiente:

- 13 **Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, donde consta la denominación del partido político y la firma autógrafa de quien lo representa, se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios, así como los preceptos supuestamente vulnerados.
- 14 **Oportunidad.** La presentación del medio fue oportuna, porque el acto impugnado se notificó al actor, vía correo electrónico, el dos de agosto de este año, de ahí que el plazo para impugnarlo trascurrió del lunes tres al jueves seis de agosto. Por tanto, si la demanda se presentó el cuatro de agosto, es indudable que esto ocurrió dentro del plazo de cuatro días previsto en Ley.
- 15 **Legitimación y personería.** En la especie, el actor se encuentra legitimado para promover el medio de impugnación, toda vez que es un partido político nacional y acude por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. De ahí que se cumplan los extremos de legitimación y personería.
- 16 **Interés jurídico.** Se satisface este requisito, porque el recurrente controvierte la respuesta emitida por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral en relación con su solicitud para información y requerimiento de insumos, misma que considera insuficiente, alegando una indebida respuesta y omisión de proporcionar lo pedido.

- 17 **Definitividad.** Se satisface el requisito, porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro medio que deba ser agotado de manera previa a la promoción del recurso de apelación.

VI. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

- 18 Este órgano jurisdiccional considera oportuno delimitar la litis a fin de asumir el criterio de decisión en el caso concreto.

- 19 Como se ha precisado, el presente asunto tiene su origen en una petición de información que formuló el Partido Acción Nacional respecto de los procedimientos de fiscalización de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos. En ese sentido, es importante precisar las siguientes particularidades:

- La solicitud se hizo respecto de **todos los procedimientos** llevados por la Unidad Técnica de Fiscalización y supervisadas por la Comisión en la materia, de las agrupaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, es decir, no se refiere a un solo caso concreto.
- La petición fue enderezada por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con tal calidad.
- En la demanda, el recurrente plantea que considerarlo como cualquier tercero es desconocer su calidad de integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- 20 Lo anterior pone de manifiesto que la respuesta emitida por la Unidad Técnica de Fiscalización implicó un ejercicio interpretativo respecto a la posibilidad de poner a disposición de



la representación de partidos políticos, que integran el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, documentos clasificados temporalmente como reservados o confidenciales, aunado a que no refiere a un sujeto específico que esté directamente relacionado con alguno de los procedimientos.

- 21 Hechas esas precisiones, se procede a estudio del caso.

VII. ESTUDIO

A. Tesis de la decisión

- 22 Al ser una cuestión de interés público y, por tanto, de estudio preferente, la Sala Superior advierte, de oficio, que la Unidad Técnica de Fiscalización no es autoridad competente para la emisión del acto reclamado, en el caso, determinar la entrega o no de información e insumos de procedimientos de fiscalización en curso a partidos políticos que aducen ejercer sus funciones como integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 23 Lo anterior, porque tal determinación tiene los mismos efectos materiales que la negativa de acceso a cualquier persona, sobre información de procedimientos de fiscalización, sin tomar en consideración la calidad específica del peticionario.

B. La competencia como presupuesto procesal

- 24 La Sala Superior en las ejecutorias que dieron origen a la jurisprudencia 1/2013, de rubro: *“COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL*

DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, estableció que en atención a lo previsto en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, pues ésta sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la constitucionalidad y legalidad del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen.

25 Por otra parte, se tiene que destacar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 29/90, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 10/94, de rubro: “*COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD*”, consideró que las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, debe emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente, o por delegación de facultades.

26 **C. Facultades de la Unidad Técnica Fiscalización.** Con el propósito de resolver la problemática jurídica sometida a escrutinio jurisdiccional, es necesario exponer el marco normativo aplicable.



- 27 En primer término, el artículo 41, tercer párrafo, Bases I, II y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Al respecto, señala que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y que se establecerá un procedimiento de Fiscalización.
- 28 Ahora bien, el artículo 44, párrafo 1, incisos a) y jj), de la citada Ley General, establece que el Consejo General tiene dentro de sus múltiples atribuciones, las de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto, así como dictar los acuerdos necesarios para hacerlas efectivas
- 29 Por su parte, el artículo 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la naturaleza jurídica de la Unidad Técnica de Fiscalización, como un organismo técnico especializado que auxiliará a la Comisión de Fiscalización en el ejercicio de sus funciones.
- 30 Entre sus funciones principales están, recibir y revisar de forma integral los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.
- 31 Además, cuenta con otras funciones técnicas especializada, las cuales están sujetas al control y verificación por parte de la

Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, órgano este último, que es la Comisión especializada del Consejo General, por el cual ejercer sus facultades de fiscalización.

32 En atención a lo mencionado, a juicio de la Sala Superior la mencionada Unidad Técnica al ser la encargada de recibir, tramitar y sustanciar el procedimiento de fiscalización, así como los procedimientos sancionadores en la materia, en coordinación y auxilio de la Comisión de Fiscalización, se concluye que la mencionada Unidad, **cuenta con facultades meramente instrumentales y de sustanciación en los procedimientos de fiscalización y sancionadores** —lo que implica asumir las decisiones correspondientes al trámite y sustanciación de los mismos—, **mientras que las facultades decisorias se encuentran establecidas a favor de la Comisión de Fiscalización y, en su caso, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.**

33 Cabe agregar, que la Sala Superior ha considerado que la Unidad Técnica de Fiscalización también está facultada para emitir respuestas a ciertas consultas, siempre y cuando éstas se refieran a las facultades del propio órgano de autoridad² y la respuesta no involucre algún criterio de interpretación. Esto, de conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafos 1, 4, 5 y 6, del Reglamento de Fiscalización, que a la letra dicen:

“Artículo 16. Procedimiento para su solicitud

1. Para el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento, los sujetos obligados podrán solicitar ante la Unidad Técnica la orientación, asesoría y capacitación, necesarias en materia del registro contable de los ingresos y egresos, de las características

² SUP-RAP-101/2019



de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de los informes.

(...)

4. La **Unidad Técnica resolverá las consultas que sean de carácter técnico u operativo contables**, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando ésta se refiera a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta. La resolución de la consulta en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.

5. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la respuesta a la consulta implica criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica propone un cambio de criterio a los establecidos previamente por la Comisión, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva.

6. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la consulta involucra la emisión de respuesta con aplicación de carácter obligatorio o en su caso, se emitan normas para los sujetos obligados relativos a la normatividad en materia de fiscalización, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión, para efectos que ésta lo someta a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo General.

- 34 Según se ve, en términos del artículo 16, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, los sujetos obligados podrán solicitar a la Unidad Técnica Fiscalización orientación, asesoría y la capacitación necesaria en materia de registro contable de los ingresos y egresos, así como información sobre las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de informes.
- 35 Igualmente, del numeral 4 del artículo 16 citado, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización resolverá las consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, **referentes a la**

auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.

La resolución de la consulta deberá ser en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o una vez que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.

36 Por otro lado, como se observa en el numeral 5 del artículo 16 del Reglamento, si la Comisión advierte que la consulta respectiva implica la necesidad de emitir criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva.

37 Por su parte, el numeral 6 del citado artículo reglamentario refiere que, si la Comisión advierte que la consulta involucra la emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio o, en su caso, emita normas en materia de fiscalización, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta, para que se someta a consideración y, en su caso, a la aprobación del Consejo General.

38 En este orden de ideas, de las disposiciones reglamentarias citadas se advierte que **la Unidad Técnica de Fiscalización**



tiene únicamente la facultad de conocer y resolver las consultas de carácter técnico u operativo contable, relativas a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.

- 39 Mientras que la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver las consultas, cuando la respuesta implique la emisión de criterios de interpretación del reglamento.
- 40 El Consejo General, por su parte, estará facultado para conocer y resolver las consultas cuando esté implicada una aplicación de carácter obligatorio o se emitan normas para los sujetos obligados relativas a la fiscalización.
- 41 **D. Decisión.** Ahora bien, en el caso concreto, de la lectura del oficio impugnado, se puede advertir que la Unidad Técnica de Fiscalización negó el acceso a diversa información al Partido Acción Nacional, concerniente al procedimiento de fiscalización de las asociaciones que pretenden constituirse como partidos políticos, bajo el argumento de que es información temporalmente reserva o confidencial y que la misma estará a su alcance una vez que el Consejo General apruebe la resolución correspondiente.
- 42 Tal acto constituyó un acto interpretativo de la normativa del Instituto Nacional Electoral y no netamente instrumental, de desahogo de procedimiento o de aplicación de criterios técnicos, aunado a que no afecta exclusivamente al sujeto que presenta la consulta, debido a que el sujeto que presentó la petición se

identificó como integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y le fue negada información relativa a asuntos que serán tratados y analizados en el seno de ese órgano de dirección.

- 43 En tal sentido, la Sala Superior estima que la Unidad Técnica de Fiscalización excedió sus facultades al emitir un acto que implicó un criterio interpretativo de la normativa del Instituto Nacional Electoral, dado que la respuesta no se puede considerar que se circunscribe a dar trámite y sustanciar, en coordinación y auxilio de la Comisión de Fiscalización, a los procedimientos de fiscalización y sancionadores en la materia o a contestar una consulta de aspectos técnicos.
- 44 Por ello, el que la autoridad responsable haya realizado el análisis de la petición y haya determinado negar el acceso a diversa información con el argumento de que está temporalmente reserva o es confidencial, constituye un actuar indebido, ya que tal determinación corresponde, en principio, a la Comisión de Fiscalización, por ser el órgano con capacidad de decisión e interpretación de la normativa a efecto de resolver la petición formulada por un integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 45 De esa manera, la responsable carecía de facultades para resolver que no era procedente otorgar acceso a la información solicitada al representante propietario del Partidos Acción Nacional ante el Consejo General, ya que, como se vio, es un acto decisorio e interpretativo para lo cual carece de atribuciones.



- 46 En consecuencia, al carecer la Unidad Técnica de Fiscalización de competencia para dar respuesta a la petición del formulada por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General, en el sentido de negarle el acceso a la información solicitada, toda vez que la autoridad facultada para ello es la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, lo procedente **es revocar el acuerdo impugnado**.
- 47 Debido a lo anterior, resulta innecesario estudiar los agravios planteados por el recurrente.

VIII. EFECTOS

- 48 En las relatadas circunstancias, los efectos de la presente ejecutoria son los siguientes:
- a) Revocar el oficio impugnado.
 - b) Ordenar a la Comisión de Fiscalización que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que se notifique la presente sentencia, dé respuesta, debidamente fundada y motivada, a la petición del representante propietario del Partido Acción Nacional, tomando en consideración que la solicitud la hace en la calidad específica de integrante del máximo órgano del Instituto Nacional Electoral y resuelva lo procedente conforme a derecho.
- 49 Por lo antes expuesto y fundado, se aprueba el siguiente:

IX. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el oficio impugnado, para los efectos previstos en la parte final de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos, quien da fe, así como de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.