

EXPEDIENTE: SUP-JE-1470/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZANA¹

Ciudad de México, ***** de octubre de dos mil veintitrés.

Sentencia que **desecha** la demanda presentada por las consejeras electorales **Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez**, en contra del **Acuerdo**² del **Consejo General del INE** por el que, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-210/2023, se establecen fechas de inicio y fin del periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2023-2024.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	2
III. IMPROCEDENCIA	3
1. Decisión.	3
2. Justificación.	3
a) Marco jurídico.....	3
b) Caso concreto.....	3
3. Conclusión.....	8

GLOSARIO

Actoras o consejeras:	Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez
COF	Comisión de Fiscalización
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Consejo General del INE	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
INE / Instituto	Instituto Nacional Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
PEF	Proceso Electoral Federal 2023-2024
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez y Alexia de la Garza Camargo.

² INE/CG563/2023

I. ANTECEDENTES

1. Aprobación de plazos de precampañas. El ocho de septiembre del dos mil veintitrés³, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo⁴ por el que se estableció la fecha de inicio de precampaña para el PEF 2023-2024.

2. Recurso de apelación. El doce de septiembre, un partido político impugnó el acuerdo.

3. Sentencia de Sala Superior⁵. El cuatro de octubre, esta Sala Superior revocó el acuerdo impugnado para efecto de que el Consejo General estableciera nueva fecha para inicio del periodo de precampañas federales, la cual debía iniciar en la tercera semana de noviembre.

4. Cumplimiento a la sentencia (acuerdo impugnado). El doce de octubre, el Consejo General del INE aprobó por mayoría de votos el acuerdo que estableció el periodo de precampañas para cargos federales⁶ y ajustó los plazos para la fiscalización de precampañas.

5. Juicio electoral. El dieciséis de octubre, Dania Paola Ravel Cuevas y Beatriz Claudia Zavala Pérez, en su carácter de consejeras electorales del INE, promovieron demanda para controvertir el acuerdo referido.

6. Turno. El magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-JE-1470/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el presente juicio electoral porque la controversia está vinculada con una impugnación presentada por

³ Salvo mención en contrario, todas las fechas son de dos mil veintitrés.

⁴ INE/CG526/2023

⁵ SUP-RAP-210/2023

⁶ Del 20 de noviembre al 18 de enero

dos consejeras electorales en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del INE.

Al respecto, la normatividad electoral no prevé un medio de impugnación específico para el supuesto específico que se combate.

Es decir, la litis planteada por las actoras no admite ser controvertida mediante los distintos juicios o recursos previstos en tal ordenamiento, por tanto, es conforme a derecho sustanciarla y resolverla mediante un juicio electoral, a fin de velar por el acceso a una tutela judicial efectiva⁷.

III. IMPROCEDENCIA

1. Decisión.

Esta Sala Superior considera que el juicio es **improcedente** porque las consejeras electorales **carecen de legitimación activa** para impugnar una determinación emitida por el órgano colegiado al que pertenecen y de la que formaron parte en la deliberación.

2. Justificación.

a) Marco jurídico

Los juicios electorales deben tramitarse de acuerdo con las reglas generales previstas para los medios de impugnación en la Ley de Medios⁸.

El artículo 9, apartado 3, de esta normativa establece, entre otros supuestos, el medio de impugnación se desechará de plano cuando incumpla cualquiera de los requisitos previstos en los incisos a) o g) del párrafo 1 de ese artículo, o en los casos cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del referido ordenamiento.

⁷ Ello, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 186.X y 189.XIX, de la Ley Orgánica; en relación con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸ De conformidad con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF.

En este tenor, el artículo 10, apartado 1, inciso c), de la ley citada prevé que los medios de impugnación serán improcedentes cuando, el promovente carezca de legitimación, en términos de la propia ley.

Al respecto, el artículo 12, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios indica que es parte en las impugnaciones, entre otros, la o el actor que será quien, estando legitimado, lo presente por sí mismo o a través de representante.

Finalmente, el artículo 13 de la ley referida precisa que la presentación de los medios de impugnación corresponde a los partidos políticos a través de sus representaciones legítimas, la ciudadanía y las candidaturas de partido o independientes y a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanía, a través de sus representaciones legítimas.

Es importante destacar que la legitimación procesal activa es la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, como demandante, en un juicio o proceso determinado; de ahí que la falta de este presupuesto procesal haga improcedente el juicio o recurso electoral.

En este sentido, ha sido criterio de esta Sala Superior, que cuando una autoridad federal, estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o autoridad responsable, conforme al sistema de medios de impugnación federal, **carece de legitimación activa para promover los juicios.**

Ello, porque éstos **únicamente tienen** como **supuesto normativo** de esa **legitimación**, a quienes concurren como demandantes o terceros interesados, en la relación jurídico procesal primigenia⁹.

Además, la ciudadanía, individual o colectivamente, puede solicitar la reparación de presuntas violaciones a su esfera jurídica en la materia, **pero no las autoridades responsables** cuando sus determinaciones fueron motivo de decisión en un proceso jurisdiccional, **excepto** cuando tales

⁹ Jurisprudencia 4/2013, de rubro: "LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL".

autoridades promuevan el juicio en defensa de su ámbito individual, o bien, cuando el planteamiento verse sobre cuestiones de competencia¹⁰.

Lo anterior es aplicable *mutatis mutandi* para quienes integran los órganos colegiados de autoridad administrativa o jurisdiccional, pues el desempeño de su cargo se agota en la deliberación del acto que finalmente es adoptado por la mayoría del colegiado.

b) Caso concreto

Las actoras comparecen en su carácter de Consejeras Electorales del INE para inconformarse de un acuerdo emitido por la mayoría del Consejo General de esa autoridad electoral.

Al respecto, cabe precisar que las consejeras actoras participaron en la deliberación del acuerdo impugnado, votaron en contra, pero finalmente el acuerdo fue aprobado por la mayoría del máximo órgano de dirección del INE, es decir, en modo alguno está controvertido que las actoras participaron en la deliberación del acuerdo controvertido por lo que revisten el carácter de autoridad responsable.

¿En qué consiste el acto impugnado?

Las consejeras electorales impugnan el acuerdo INE/CG563/2023 emitido por el Consejo General del INE por el que se establece, entre otros aspectos, el periodo de precampaña para el PEF 2023-2024.

En el acuerdo cuestionado se estableció que el periodo de precampañas electorales dará inicio el veinte de noviembre de dos mil veintitrés y concluirá el dieciocho de enero de dos mil veinticuatro, contemplando sesenta días para ello.

Asimismo, se ajustaron los plazos para la fiscalización de los ingresos y gastos de precampaña federales, de tal manera que se redujeron siete días

¹⁰ Jurisprudencia 30/2016, de rubro: "LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL".

a lo originalmente aprobado en diverso acuerdo por el CG del INE¹¹. Así la fiscalización se realizará en cuarenta días y no en cuarenta y siete.¹²

Finalmente, en el acuerdo impugnado se determinó que, para el caso de que UTF advierta cuestiones técnicas que le impidan dar cumplimiento al calendario de fiscalización, deberá informarlo inmediatamente a la COF, quien podrá proponer al Consejo General del INE la modificación al calendario a efecto de que se desahoguen adecuadamente las etapas del proceso de fiscalización.

¿Qué alegan las actoras?

Las actoras aducen que la mayoría de consejerías omitieron exponer los motivos por los cuales aprobaron la reducción de los plazos para la fiscalización de gastos de precampaña.

Sostienen que el Consejo General del INE debió ponderar entre mantener una precampaña de sesenta días frente a la reducción del periodo de fiscalización, lo cual afecta su derecho a desempeñar el cargo porque impide llevarlo a cabo de manera integral y adecuada.

Por otro lado, las consejeras actoras consideran que es incorrecto delegar la posible modificación del calendario de fiscalización a que UTF considere cuestiones técnicas que le impidan dar cumplimiento a dicho calendario, sin tomar en cuenta que en realidad la Comisión de Fiscalización también tiene las atribuciones suficientes para ello.

Además, consideran que la previsión es ineficaz, porque cuando la UTF advierta esa imposibilidad ya estará en trancurso el periodo de revisión y no habrá posibilidad de ajustar los plazos.

Finalmente, las actoras alegan que la mayoría del CG del INE interpretó de forma incorrecta la sentencia SUP-RAP-210/2023, porque en modo alguno

¹¹ En diverso acuerdo INE/CG502/2023, de veintitrés de agosto, el CG del INE determinó que el periodo de revisión de gastos de precampaña se realizaría en cuarenta y siete días.

¹² El punto de acuerdo referente a la modificación de plazos para la fiscalización de gastos de precampaña federal fue aprobado por mayoría de seis consejerías.

se estableció el deber de agotar el plazo máximo de sesenta días para el periodo de precampaña, sino que existe posibilidad de reducir el plazo de precampaña y garantizar plazos más adecuados de fiscalización.

¿Por qué carecen de legitimación activa?

En el caso se advierte que las actoras pretenden controvertir un acuerdo que fue aprobado por el órgano colegiado al que pertenecen y el cual fue discutido en una sesión en la que ambas participaron, resultando ser parte de la minoría. En ese sentido, es claro que las actoras forman parte de la autoridad que señalan como responsable.

Cabe precisar que los argumentos mayoritarios no causan una afectación a quienes participan en el proceso de deliberación, porque la discusión de las propuestas se hace entre pares, quienes van señalando los argumentos y razones que al final darán sustento al sentido de su voto.

Luego, las consejerías que integran el órgano colegiado no pueden reclamar si no están conformes con la decisión de la cual fueron parte, aún si pertenecieron a la minoría, porque su derecho al ejercicio del cargo se agotó con el hecho de que hubiesen participado en la decisión, expresado su punto de vista y votado en contra.

De lo anterior, es posible advertir que las actoras pretenden que este órgano jurisdiccional analice un acto administrativo electoral emitido por el órgano colegiado del cual forman parte, pero sin que señalen propiamente una cuestión específica en afectación de su esfera particular con base en una norma legal o un acto concreto.

En ese orden de ideas, como se desarrolló en el marco normativo y de conformidad con la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, al promover quien fungió como parte de la autoridad responsable, carecen de la legitimación necesaria para incoar el presente medio de impugnación, aunado a que contrario a lo que aduce, no se advierte que se actualice la excepción prevista en la tesis de jurisprudencia 30/2016, al no evidenciarse una afectación concreta a alguna esfera personal o individual.

SUP-JE-1470/2023

No pasa desapercibido que las actoras señalan que en el SUP-JE-42/2020, esta Sala Superior reconoció legitimación a una consejería del INE, sin embargo, el caso es distinto, porque en ese asunto la consejería controvertió una determinación del encargado de despacho de la UTF que imponía restricciones respecto al acceso a documentación del INE.

En el caso concreto, las actoras exponen argumentos genéricos respecto a supuesta afectación del desempeño del cargo, por la reducción de plazos para fiscalización de gastos de precampañas, pero en realidad sus alegatos son tendentes a cuestionar la decisión de la mayoría de un órgano colegiado del que forman parte.

Por último, de la lectura del acuerdo impugnado en modo alguno se advierte alguna determinación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de las actoras como personas físicas que integran el Instituto electoral.

En el escrito de demanda tampoco se señala que se prive de alguna prerrogativa o se imponga una carga a título personal, sin que sea óbice que las actoras expongan de forma general que supuestamente se vulnera la adecuada fiscalización de gastos, pues se trata de una atribución que finalmente ejerce el órgano colegiado que emitió la determinación impugnada.

3. Conclusión.

En consecuencia, queda demostrado que en este asunto las actoras carecen de legitimación para interponer el medio de impugnación, por lo que procede el desechamiento de plano de la demanda.¹³

IV. RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda

¹³ Criterio similar también ha sido sostenido por esta Sala Superior al resolver los juicios electorales SUP-JE-275/2021, SUP-JE-63/2021 y SUP-JE-23/2021.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Así, por **** de votos, lo resolvieron 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, así como de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada 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.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN