



## ACUERDO DE SALA

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-723/2020

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE  
LA MATA PIZANA<sup>1</sup>

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

**ACUERDO** que **reencauza a juicio electoral**, el medio de impugnación interpuesto por Beatriz Claudia Zavala Pérez, quien por su propio derecho y en su carácter de Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral, controvierte el oficio INE/UTF/DG/4461/2020, emitido por el Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización, relativo a la implementación de acciones para mejorar el control en la consulta de expedientes, que derivó de las recomendaciones realizadas por el Órgano Interno de Control del mismo instituto, en la auditoría DADE/09/ES/2019.

### ÍNDICE

ANTECEDENTES.....	2
ANÁLISIS DEL ASUNTO.....	3
I. Actuación colegiada.....	3
II. Tesis de la decisión.....	3
III. El juicio ciudadano.....	3
IV. Reencauzamiento.....	8
ACUERDO.....	9

### GLOSARIO

<b>Actora</b>	Beatriz Claudia Zavala Pérez, Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral.
<b>Acto impugnado</b>	Oficio INE/UTF/DGA/4461/2020 que el Encargado de Despacho de la UTF dirigió a la actora.
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Juicio ciudadano</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Orgánica</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>Órgano de Control</b>	Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral.
<b>UTF</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Secretario Instructor: Fernando Ramírez Barrios. Secretariado: María Fernanda Arribas Martín, Erica Amézquita Delgado y Araceli Yhali Cruz Valle.

## **ANTECEDENTES**

**1. Observaciones de auditoría<sup>2</sup>.** Del diecinueve de septiembre al veinte de diciembre, ambos de dos mil diecinueve, el Órgano de Control ejecutó una auditoría a los procedimientos tramitados y sustanciados por la UTF.

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

**2. Acto impugnado.** El dieciocho de mayo<sup>3</sup> se notificó el oficio<sup>4</sup> que el Encargado de Despacho de la UTF envió a la actora para informarle las acciones relacionadas con las mejores prácticas para la consulta de expedientes en materia de fiscalización.

Para implementar las medidas de mejora, solicitó a la actora identificara al personal a su cargo que estaría autorizado para la consulta de expedientes, proyectos de acuerdo o de resolución, competencia de la UTF; asimismo, le informó que los autorizados deberían comprobar su personalidad, y que los expedientes únicamente podrían ser consultados en las oficinas de la UTF<sup>5</sup>.

### **3. Juicio ciudadano.**

**1. Demanda.** A fin de controvertir lo anterior, el veintiuno de mayo, la actora presentó ante el INE demanda de juicio ciudadano, la cual fue remitida a la Sala Superior el veintiocho siguiente.

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

---

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

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

<sup>4</sup> INE/UTF/DGA/4461/2020.

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



## ANÁLISIS DEL ASUNTO

### I. Actuación colegiada.

El dictado de este acuerdo compete a la Sala Superior, en actuación colegiada<sup>6</sup>, porque se debe determinar cuál es la vía para conocer y resolver la controversia planteada por la actora.

Esa decisión en modo alguno es de mero trámite y, por tanto, se aparta de las facultades del Magistrado instructor, al estar implicada una modificación en la sustanciación ordinaria del procedimiento.

### II. Tesis de la decisión.

El juicio ciudadano **no es la vía adecuada** para conocer y resolver en su totalidad la controversia planteada por la actora, porque además de presentar agravios en relación con su derecho de ejercer el cargo de consejera electoral en términos del artículo 79 de la Ley de Medios, también expone un conflicto entre las competencias de los órganos del propio INE.

Lo anterior no implica necesariamente el desechamiento de la demanda; en este caso debe reencauzarse a juicio electoral.

### III. El juicio ciudadano

#### 1. Marco normativo

Los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto de la Constitución establecen que, para garantizar los principios de

---

<sup>6</sup> Según lo dispuesto en el artículo 10, fracción VI, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y en la Jurisprudencia 11/99, de rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR".

constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación.

Entre los medios de defensa que son competencia de las Salas de este Tribunal Electoral, encontramos, entre otros, el juicio ciudadano<sup>7</sup>, que es procedente para la protección de los siguientes derechos:

- a) Votar y ser votado en las elecciones populares<sup>8</sup>.
- b) Asociarse y afiliarse de manera individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, así como para formar parte de partidos políticos<sup>9</sup>.
- c) Tener acceso en condiciones de igualdad a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas<sup>10</sup>.

Como se advierte de lo anterior, el juicio ciudadano cumple la función de tutelar los derechos político-electorales de los ciudadanos, de manera que cuando se constate que el acto impugnado trastoca alguno de estos derechos, la sentencia que se dicte para dirimir la controversia debe restituir al promovente en el uso y goce de aquéllos<sup>11</sup>.

Al respecto, cabe precisar que esta Sala Superior en su línea jurisprudencial ha ampliado el espectro de tutela del juicio ciudadano, más allá del núcleo esencial del derecho a ser votado.

Así, este órgano jurisdiccional ha considerado que el juicio ciudadano es procedente cuando se violenta el derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público, así como el relativo

---

<sup>7</sup> Previsto en el artículo 79 de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Previsto en los artículos 35, fracciones I y II, de la Constitución; y 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Previsto en los artículos 35, fracción III, de la Constitución; y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>10</sup> Previsto en los artículos 35, fracción VI, de la Constitución; y 23, numeral, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>11</sup> Conforme lo previsto en el artículo 84, numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios.



a la remuneración que es inherente al ejercicio de las funciones o encargos de elección popular<sup>12</sup>.

## 2. Caso concreto.

Del escrito de demanda de la actora se advierte que impugna el oficio emitido por el Encargado de Despacho de la UTF, mediante el cual le informó que, para consultar los expedientes de fiscalización:

- a) Debía identificar al personal a su cargo, responsable de realizar la consulta y revisión de los expedientes, proyectos de acuerdo o de resolución de fiscalización.
- b) Mantener actualizada la información relativa al personal asignado.
- c) Que solamente los autorizados que acrediten su personalidad con credencial de empleado o de elector podrán acceder a los expedientes.
- d) Que la revisión será únicamente *in situ* –en el lugar en el que la UTF resguarda los expedientes—.

Asimismo, del escrito de demanda se advierte que la actora solicita que esta Sala Superior se pronuncie sobre el actuar del Órgano de Control en la auditoría DADE/09/ES/2019, mediante la cual esa autoridad de vigilancia realizó recomendaciones a la UTF para que realizara gestiones correspondientes a fin de establecer controles que permitan la consulta de expedientes por personas autorizadas por los Consejeros Electorales.

---

<sup>12</sup> Véanse las jurisprudencias 12/2009, 19/2010 y 21/2011 de esta Sala Superior, de rubros: ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL; COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR; y, CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). consultables en la compilación 1997-2013, Jurisprudencias y tesis en materia electoral, Jurisprudencia Volumen I, páginas 97, 192, 173, respectivamente.

De manera expresa, la actora indica que sus pretensiones consisten en que se revoque el mencionado oficio de la UTF y en que esta Sala Superior se pronuncie sobre la legalidad de la determinación adoptada por el Órgano de Control, toda vez que el acto del a UTF se emitió a fin de darle cumplimiento.

Inconforme con lo anterior, la actora presentó escrito de demanda, en el que argumenta:

**a. Indebida fundamentación del acto impugnado**, porque los preceptos normativos invocados por la responsable son aplicables únicamente a las partes en cada uno de los procedimientos; mientras que ella es integrante de la autoridad encargada de resolver tales procedimientos.

Consecuentemente, afirma, al ser autoridad resolutora, no se le puede obligar a consultar los expedientes *in situ*, ni prohibirle la posibilidad de obtener copia de la documentación para su análisis, pues con ello se vulnera su derecho a ejercer la función electoral que le ha sido encomendada.

Precisa que oponer la confidencialidad de los documentos a los consejeros electorales conduciría al absurdo de obligarlos a resolver los asuntos de manera incompleta, quebrantando lo establecido en el artículo 17 de la Constitución.

Ello pues se verían obligados a emitir resoluciones sin tener pleno e integro conocimiento de los expedientes, ya que conocerían la documentación de manera indirecta, mediante la revisión que hicieran sus asesores.

**b. Indebida motivación**, pues la responsable señala que la razón para emitir el acto impugnado fue dar cumplimiento a las observaciones del Órgano de Control; argumento que, a decir de la actora, carece de



validez para limitar su derecho a ejercer las funciones inherentes a su cargo.

Además, argumenta que, si bien el órgano de control definió la prohibición de reproducir constancias de los expedientes y estableció como único medio de conocerlos la revisión *in situ*, la responsable no tomó en consideración la incompetencia de origen de esa autoridad auditora para adoptar dicha decisión.

En otras palabras, al no existir normatividad que regule la forma de consulta de los expedientes de la UTF, el Órgano de Control se encuentra impedido para intervenir en la forma en la que se instrumenta la revisión de la documentación que los integra y en ese sentido, solicita que esta Sala Superior se pronuncie sobre la legalidad de la determinación adoptada por el Órgano de Control, toda vez que el acto del a UTF se emitió a fin de darle cumplimiento.

### **3. Valoración de la Sala Superior.**

Esta Sala Superior considera que los planteamientos expuestos no están encaminados únicamente a solicitar la tutela de algún derecho político-electoral de la actora.

Esto es así, porque como se advierte del escrito de demanda, los argumentos controvierten las acciones implementadas por la responsable para mejorar el control en la consulta de expedientes en materia de fiscalización, derivado de las recomendaciones realizadas por el Órgano de Control del propio instituto, en la auditoría DADE/09/ES/2019, relacionadas una mejora en el control de la consulta de expedientes por personas autorizadas por los consejeros electorales.

Ahora, si bien la promovente puntualiza que el acto impugnado vulnera el derecho que tiene a ejercer su función de consejera electoral, de un

estudio integral de la demanda a el juicio ciudadano, no es la vía idónea para atender la totalidad de sus pretensiones, porque también solicita que esta Sala Superior se pronuncie sobre la legalidad de las determinaciones adoptadas por dos órganos del Instituto: la UTF y el Órgano de Control.

En consecuencia, el juicio ciudadano intentado por la actora no es la vía idónea para resolver la controversia que plantea ya que también presenta argumentos relacionados con la competencia entre diversos órganos del INE.

Por lo anterior, a fin de no dividir la continencia de la causa y analizar en completitud la demanda y pretensión de la actora, es necesario reencauzar íntegramente el medio de impugnación a juicio electoral<sup>13</sup>.

#### **IV. Reencauzamiento.**

Ahora bien, esta Sala Superior ha establecido que la improcedencia de un medio de impugnación no determina necesariamente su desechamiento, ya que puede ser reencauzado al medio de defensa que resulte procedente.<sup>14</sup>

Asimismo, ha considerado que un correcto entendimiento del sistema de control de constitucionalidad en materia electoral, conduce a concluir que en los casos en los que la normativa electoral no prevea una vía idónea para controvertir, como sucede en el caso a estudio, lo procedente conforme a derecho es reencauzar la demanda a una vía efectiva.

---

<sup>13</sup> Con apoyo en la jurisprudencia 5/2004 de rubro: CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1/97, de rubro: MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. Consultable en la compilación 1997-2013, Jurisprudencias y tesis en materia electoral, Jurisprudencia Volumen I, páginas 434-435.



Con ello, la autoridad competente podrá ejercer la revisión solicitada por la parte actora, observando las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto.

En consecuencia, a fin de garantizar el derecho humano a la tutela judicial efectiva de la actora<sup>15</sup>, lo procedente es reencauzar la demanda a juicio electoral<sup>16</sup>, toda vez que la controversia planteada, no se encuentra en los supuestos de procedencia de alguno de los juicios o recursos que prevé la Ley de Medios.

El juicio electoral se deberá tramitar en términos de las reglas generales que contempla la mencionada Ley de Medios.

Por lo anterior, se emite el siguiente:

#### ACUERDO

**PRIMERO.** El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **no es la vía idónea** para conocer y resolver en su totalidad la controversia planteada por la actora.

**SEGUNDO.** Se **reencauza** el medio de impugnación a juicio electoral, competencia de esta Sala Superior.

**TERCERO.** Se ordena remitir el expediente SUP-JDC-723/2020 a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, para que lo registre como juicio electoral y una vez que realice las anotaciones respectivas, turne el expediente a la ponencia del Magistrado ponente, para su tramitación y resolución conforme a derecho proceda.

---

<sup>15</sup> Conforme lo dispuesto en los artículos 1, 17, 41, Base VI, y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 14, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>16</sup> En términos de los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados por esta Sala Superior el doce de noviembre de dos mil catorce, en los cuales se determinó la integración de los denominados "Juicios Electorales".

## **SUP-JDC-723/2020**

ACUERDO DE SALA

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

Así, lo acordaron por **unanimidad** 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 que el presente acuerdo 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.