



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-262/2021

ACTOR: INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL¹

RESPONSABLE: FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS ELECTORALES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA²

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADA ENCARGADA DEL ENGROSE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: GABRIELA FIGUEROA SALMORÁN, DIEGO DAVID VALADEZ LAM Y ROXANA MARTÍNEZ AQUINO.

COLABORÓ: DANTE PREISSER RENTERÍA

Ciudad de México, a veintidós de diciembre de dos mil veintiuno.³

Sentencia que declara **fundada** la pretensión del Instituto Nacional Electoral de ordenar al agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la FEDE entregue diversa documentación correspondiente a una carpeta de investigación a su cargo.

ANTECEDENTES

1. Solicitud de información y respuesta. Por oficio de veintiséis de octubre de dos mil veinte,⁴ la Unidad Técnica de Fiscalización⁵ del INE solicitó al Titular de la FEDE, información sobre las denuncias presentadas contra Pío Lorenzo López Obrador y David Eduardo León Romero, por la supuesta comisión de hechos que pudieran constituir delitos en materia electoral, en términos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales⁶, así como copia certificada de las carpetas de investigación iniciadas con

¹ En lo sucesivo INE.

² En adelante FEDE.

³ A continuación, las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo precisión en específico.

⁴ INE/UTF/DRN/11586/2020.

⁵ En adelante UTF.

⁶ En lo sucesivo LGDE.

SUP-JE-262/2021

motivo de dichas denuncias, toda vez que ante la UTF se recibieron diversas quejas en contra de Morena y esos ciudadanos, por presuntos ilícitos en materia de origen, destino y aplicación de los recursos.

Al respecto, mediante oficio FEPADE-E-128/2020 de treinta de octubre siguiente, Héctor Sánchez Zaldívar, Agente del Ministerio Público de la Federación⁷, Titular del Núcleo E FEDE de la Ciudad de México, indicó que no procedía acordar de conformidad su solicitud de copias, porque la peticionaria no era víctima ni ofendida en la carpeta de investigación, atendiendo a la secrecía que debe guardarse respecto de las investigaciones penales.

2. Segunda petición y respuesta. Por diverso oficio,⁸ de veintiocho de enero, la UTF solicitó nuevamente copia certificada de la carpeta de investigación FED/FEPADE/FEPADE-CDMX/0000380/2020.

Por oficio FEPADE-E-007/2021, el MPF desestimó la petición, reiterando las razones señaladas en la respuesta de la primera solicitud, y agregó que, la solicitante no era una institución de procuración de justicia, ya que su función es investigar hechos relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, además de que el principio de presunción de inocencia prevalece hasta que se emita una sentencia que declare lo contrario, por lo que no se podía afirmar que se investigaban hechos de corrupción; asimismo, que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública iba dirigida a la ciudadanía en estricto cumplimiento al derecho humano de acceso a la información en posesión de los órganos de gobierno, y finalmente que la tesis citada no era vinculatoria por no ser jurisprudencia, la cual sólo es obligatoria para las Salas, el INE y las autoridades electorales locales, pero que al ser el Ministerio Público de la Federación autónomo, no lo vinculaban los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales.

3. Tercera petición. Derivado de lo anterior, mediante oficio de fecha veintidós de octubre, la UTF⁹ expuso diversas consideraciones sobre la inaplicabilidad al caso de lo dispuesto en el artículo 218 del Código Nacional

⁷ En adelante MPF.

⁸ INE/UTF/DRN/4701/2021.

⁹ Mediante oficio INE/UTF/DRN/44415/2021 de veintidós de octubre.



de Procedimientos Penales¹⁰, debido a que la información solicitada estaba vinculada directamente con el ejercicio de las facultades de fiscalización otorgadas constitucionalmente al INE.

4. Acto impugnado. Por oficio FEDE-B-EIL-11-157/2021, de tres de noviembre, el MPF notificó a la UTF el acuerdo recaído al expediente FED/FEPADE/FEPADE-CDMX/0000380/2020, en el que se determinó que no había lugar a acordar de conformidad su solicitud de expedición de copias, debido al secreto ministerial, dado que la UTF no era parte en carpeta de investigación.

Si bien en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹ se establecía la función fiscalizadora al INE, no se especificaba que no aplicaba el secreto ministerial, sino que sólo se señala que no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Además, que el artículo 4.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹² se refiere a las autoridades electorales y reiteró las razones dadas en el oficio de la segunda solicitud de copias.

5. Juicio electoral. En contra de lo anterior, el nueve de noviembre, el INE, por conducto de su Secretario Ejecutivo, promovió juicio electoral.

6. Turno y radicación. Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, la Presidencia ordenó integrar el expediente SUP-JE-262/2021 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, donde se radicó.

7. Engrose. En sesión pública de veintidós de diciembre, el pleno de la Sala Superior, por mayoría de votos, rechazó el proyecto sometido a su análisis y discusión y se encargó la elaboración del engrose a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

8. Admisión y cierre. En su oportunidad la Magistrada encargada del engrose admitió a trámite la demanda y cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

¹⁰ En lo sucesivo CNPP.

¹¹ En adelante Constitución General.

¹² A continuación, LGIPE.

SUP-JE-262/2021

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio electoral, porque INE por conducto de su representante legal -Secretario Ejecutivo-, controvierte una determinación de una autoridad federal en materia de procuración de justicia que considera incide en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Al respecto, debe considerarse que conforme la perspectiva que orientó la exposición de motivos¹³ de la reforma del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, uno de los temas sobresalientes fue *“el régimen fiscalizador en conexión con el principio rector de máxima publicidad”*, como forma de concreción y mandato de optimización del principio de autenticidad de las elecciones, así como la necesidad de aplicar una *“fiscalización”*, entendida como el *“ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios conforme a la legislación electoral, se traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos”*.

En esta línea, conforme el apartado B, del artículo 41, base V, de la Constitución General, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las candidaturas estará a cargo del INE y que, para ello, la ley desarrollará las atribuciones de dicha autoridad y de los órganos técnicos dependientes del mismo para la realización de tal función.

Con base en lo expuesto, lo que determina la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer la controversia, radica en que el acto controvertido es materialmente electoral porque incide directamente en las facultades de fiscalización de la autoridad electoral cuyo objetivo final es garantizar la equidad en la contienda.

En efecto, el INE acude a la sede jurisdiccional como la máxima autoridad encargada de la correcta fiscalización de los recursos públicos y, por tanto, del sistema de fiscalización mismo, aduciendo una afectación que se vincula directamente con el deber que le ha sido conferido constitucionalmente, de

¹³ Véase Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicional la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de vigilancia y fiscalización electoral, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de veinte de agosto de dos mil trece.



proteger el sistema de fiscalización en su conjunto, de asegurarse de que opere de forma eficiente y hacer efectivo el sistema de reglas para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y candidatos, basado en los principios de transparencia, legalidad, certeza y debida rendición de cuentas¹⁴.

Lo anterior, porque si bien dicho acto proviene de una autoridad ministerial y fue emitido en ejercicio de las facultades que regulan su actuar, lo cierto es que el mismo se derivó de un requerimiento realizado por el INE con objeto de ejercer sus facultades fiscalizadoras, por lo que la respuesta combatida se enmarca dentro del procedimiento que dio origen al citado requerimiento y que constituye el objeto o la razón de ser del despliegue de facultades del Instituto.

Así, si bien las acciones emitidas por una autoridad, en principio se enmarcan o derivan del marco regulatorio que rige su actuar, lo cierto es que en el presente caso nos encontramos ante una respuesta dada frente al ejercicio de facultades de una autoridad electoral.

En consecuencia, el acto controvertido es susceptible de obstaculizar que el INE cumpla con las funciones constitucional y legalmente establecidas, de ahí que está de por medio una cuestión de orden público y de interés general como lo es el uso correcto de los recursos públicos asignados a los partidos políticos, por lo que este órgano jurisdiccional resulta competente para conocer y resolver la controversia, a efecto de garantizar el ejercicio pleno de las atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral nacional.

Si bien la presente controversia no puede ser dilucidada a través de algún medio de impugnación específico de los previstos legalmente, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva en cuanto al planteamiento de una posible afectación en las atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral nacional, compete a esta Sala Superior su conocimiento y resolución a través de la vía del juicio electoral,¹⁵ al ser la máxima autoridad en la materia, por lo que tiene competencia para conocer de los actos emitidos por autoridades cuando estos puedan incidir o tener un impacto en

¹⁴ Artículos 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, inciso b), segundo párrafo de la Constitución General; 191, párrafo 1, inciso c) y g); 192; 199, 428 de la LEGIPE; 77, 80, 81 de la LGPP; 1, 335, 337 del Reglamento de Fiscalización; 1, párrafo 1; 25, 26, 27, 29, 35bis y 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

¹⁵ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución general; 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en los Lineamientos generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JE-262/2021

la materia y en la función electoral, como lo es la de fiscalización de los recursos de los actores políticos, conferida constitucionalmente al INE.

SEGUNDA. Resolución en videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,¹⁶ en virtud de lo siguiente:

1. Forma. En la demanda se precisa el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa del representante del promovente.

2. Oportunidad. Este requisito se encuentra satisfecho, porque el acuerdo impugnado fue notificado al INE el tres de noviembre, por lo que, el plazo para su promoción transcurrió del jueves cuatro al martes nueve de ese mes,¹⁷ por lo que, si la demanda se presentó el último día indicado, su promoción es oportuna.

3. Legitimación y personería. El medio de impugnación es interpuesto por parte legítima, toda vez que el accionante es el INE por conducto de su Secretario Ejecutivo,¹⁸ que acredita esa calidad con copias certificadas de la segunda sesión extraordinaria del Consejo General del INE en la que se aprobó su nombramiento.¹⁹

4. Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico, porque aduce que la determinación impugnada causa afectación en sus atribuciones constitucionales y legales en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

¹⁶ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 79 y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

¹⁷ Toda vez que el acto impugnado no se relaciona con algún proceso electoral, por lo que no se computan los sábados y domingos.

¹⁸ A quien corresponde la representación del INE, de conformidad con el artículo 51, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE.

¹⁹ Las cuales tienen pleno valor probatorio, por tratarse de documentos públicos, con fundamento en el artículo 16, párrafo 2, de la Ley de Medios.



5. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir el oficio impugnado.

CUARTO. Estudio de fondo.

1. Contexto del caso

Tal y como se desprende de los antecedentes de esta demanda, el INE acude a esta instancia jurisdiccional para controvertir la respuesta de la FEDE en la que se negó a atender el requerimiento de información que le fue dirigido para obtener copias certificadas de una carpeta de investigación que se encuentra bajo su instrucción.

La **pretensión** de la autoridad demandante es que se revoque dicha negativa y se instruya a la autoridad ministerial a que expida las copias certificadas solicitadas, por considerar que le es inoponible el secreto ministerial cuando actúa en ejercicio de sus facultades de investigación, atribución que constitucionalmente le es encomendada en términos del marco constitucional vigente.

La **causa de pedir** de la demandante descansa en que, a su juicio, la autoridad ministerial tiene una obligación constitucional y legal de prestar colaboración con el INE, por lo que negarse a atender dicho requerimiento de información violenta sus atribuciones constitucionales en materia de fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, candidaturas y demás sujetos obligados. Además, de que el secreto ministerial que invoca la FEDE le es inoponible cuando el INE actúa en ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras.

2. Decisión de la Sala Superior

Esta Sala Superior determina que es **fundada** la pretensión de la autoridad, y por ende debe revocarse el acto combatido, instruyéndole a la FEDE a acordar de conformidad la solicitud que le fue formulada por parte del INE, por los motivos y razones que se explican a continuación.

3. Explicación jurídica

El INE acude a esta Sala Superior para controvertir el oficio

SUP-JE-262/2021

FEDE-B-EIL-II-157/2021, dictado por un Agente del MPF adscrito a la FEDE, mediante el cual negó la solicitud de copias certificadas de la carpeta de investigación, instaurada contra Pío Lorenzo López Obrador y David Eduardo León Romero.²⁰ El motivo de la negativa se sustentó en los siguientes argumentos:

- 1) Por disposición expresa del CNPP, los registros de una investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes podrán tener acceso a los mismos;
- 2) La CPEUM no contempla que el INE tenga atribuciones para superar el secreto ministerial;
- 3) Cuando la LGIPE habla de que las autoridades federales, estatales y municipales deben prestar la colaboración necesaria para el desempeño de las funciones del INE, se refiere a las autoridades electorales;
- 4) El INE no tiene facultades para investigar y sancionar delitos, sino de investigar hechos relacionados con la fiscalización de partidos y candidatos;
- 5) Por el principio de presunción de inocencia, que, entendida como regla de trato procesal, implica que será hasta el momento en que se dicte la determinación respectiva cuando se estará en aptitud de calificar los hechos materia de investigación como delito;
- 6) Que la Tesis XLIV/2004, de rubro: **SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN**, que invocó el INE como fundamento de su solicitud es un criterio aislado que no le es oponible ni exigible a la FEDE; y
- 7) El CNPP establece que, para efectos de la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar la versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate.

²⁰ FED/FEPADE/FEPADE-CDMX/0000380/2020



Al respecto, el INE interpuso el medio de impugnación que aquí se resuelve al considerar que esta negativa de colaboración por parte de la FEDE, trastoca sus atribuciones constitucionales en materia de fiscalización, al obstaculizar desproporcionadamente los procedimientos en materia de revisión, control y vigilancia del origen y destino de los recursos utilizados en materia electoral y partidista.

Sostiene, en primer término, que es indebido que la FEDE funde su determinación en el artículo 218 del CNPP²¹, pues dicha previsión se estableció como resultado de un posible conflicto de interés entre el derecho humano de acceso a la información, el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia en el derecho punitivo penal, concibiendo que la reserva ministerial es una restricción necesaria y razonable, a fin de garantizar la adecuada investigación, persecución y, en su caso, sanción de los delitos, lo que atañe a un interés público.

Sin embargo, sostiene que dicha restricción no es aplicable al caso específico, pues se trata de una solicitud formulada por autoridad competente, en el legítimo ejercicio de sus facultades de fiscalización. Y que esta interpretación es acorde con la previsión constitucional que señala que el Consejo General del INE no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales para el buen desempeño de sus atribuciones.

Respecto de los derechos de petición y acceso a la información, sostiene que la Sala Superior²² ha mantenido una línea interpretativa constante, en el sentido de que todas las autoridades que tienen celebrados convenios de colaboración con las autoridades electorales y poseen información pública de la materia, están obligados a responder al peticionario y a poner a su disposición la información respectiva. Sosteniendo que la importancia de tal obligación es de tal relevancia, que su quebrantamiento se encuentra tipificado como delito.

²¹ **Artículo 218.** Reserva de los actos de investigación. Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

²² Al respecto, cita en su escrito de demanda el precedente SUP-RAP-018/2003, en el que se consideró que "el criterio secreto ministerial encuentra su razón de ser, en el hecho de que la divulgación o difusión irrestricta de la información que maneja el Ministerio Público de la Federación puede entorpecer y afectar gravemente las indagatorias que realiza en su carácter de autoridad encargada de perseguir en investigar los delitos. Por ello, la violación del deber de secreto por parte de los funcionarios se considera como una infracción."

SUP-JE-262/2021

En ese mismo sentido, cita la tesis relevante LXIV/2004 de este Tribunal, de rubro: **SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN**²³, con la que busca demostrar que la FEDE no viola el secreto ministerial previsto en el artículo 218, párrafo uno, del CNPP, cuando se dirige a atender una solicitud formulada por una autoridad competente, en este caso el INE, que de forma fundada y motivada le solicita información y documentación que obre en los expedientes de una carpeta de investigación y/o averiguación previa que tenga bajo su instrucción.

También señala el INE que la FEDE, al negar la información solicitada, realiza una interpretación desproporcionada y carente de razonabilidad respecto de sus obligaciones en materia de reserva y resguardo de la información, pues con ello se entorpecen las facultades de fiscalización que tiene encomendadas como máxima autoridad electoral nacional.

Finalmente, aduce que la determinación de la FEDE y la interpretación que da al artículo 218 del CNPP resulta violatoria de sus atribuciones constitucionales, al pasar por alto que la petición que le fue formulada por la UTF fue en legítimo ejercicio de sus facultades investigadoras en dicha

²³ En la que se estableció: “La interpretación sistemática y funcional de los artículos 16, segundo párrafo, del Código Federal de Procedimientos Penales y 63 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996; en relación con los artículos 2, 49-A, 82 párrafo 1, inciso h), 131 y 270 párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite concluir que el Instituto Federal Electoral se encuentra en un caso de excepción del denominado secreto ministerial establecido por el primero de los artículos citados, que consiste en la prohibición de revelar la información contenida en las actuaciones de averiguación previa, cuando lleva a cabo la facultad fiscalizadora establecida por la ley a su favor. El secreto ministerial es un secreto relativo, en contraposición al absoluto, esto es, que se establecen excepciones a la regla de confidencialidad, de forma tal que, en los casos previstos por la ley y una vez que se han cumplido los requisitos que establece para tal efecto, la autoridad encargada del resguardo y manejo de la información tiene la obligación de proporcionarla, toda vez que tanto el propio artículo 16, como el 63 citados, establecen supuestos de excepción en los cuales se puede entregar la información protegida por el secreto ministerial. Uno de los casos de excepción, establecidos en el artículo 63 de referencia, consiste en el auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el eficaz y adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan, excepción que tiene su razón de ser en que debido a la complejidad de las sociedades humanas modernas y la necesidad de proteger eficazmente determinados intereses colectivos, han surgido órganos de autoridad sumamente especializados que para ejercer sus atribuciones, precisan obtener e intercambiar la información necesaria para lograr el conocimiento fiel de una determinada situación y así poder resolverla adecuadamente; asimismo, el intercambio de información debe respetar, por una parte el derecho a la intimidad de los gobernados, y por otra, no debe entorpecer la actividad de la autoridad que otorga la información, razón por la cual deben establecerse fórmulas mediante las cuales se consiga el logro de todos los valores, por lo que dicho intercambio debe ser en lo estrictamente necesario; de ahí que, generalmente, se establezcan requisitos para acceder a la información reservada o confidencial. Conforme al citado artículo 63, el supuesto de excepción en comento se actualiza cuando el mandamiento provenga de autoridad competente, que funde y motive su resolución. Ahora bien, conforme a los artículos 49-A, 82, párrafo 1, inciso h) y 270, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral tiene facultades para fiscalizar los recursos de los partidos políticos, por lo cual se sitúa en uno de los supuestos de excepción del secreto ministerial, establecido por el artículo 63 de referencia, siempre y cuando la solicitud de información se relacione con su actividad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos y que en cada caso funde y motive debidamente su determinación. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido por los artículos 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los cuales se establece la obligación de todas las autoridades federales, estatales y municipales de proporcionar los informes y certificaciones necesarios para apoyar al Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de las facultades que le corresponden.”



materia.

Al respecto, el INE cita el precedente SUP-RAP-018/2003, en el que se abordó la inoponibilidad del secreto financiero para sus labores de fiscalización, sosteniendo que dicho razonamiento es aplicable al caso de acceder a investigaciones ministeriales, siendo irrelevante la etapa procesal en la que se encuentra la indagatoria ministerial, pues en la solicitud de información que giró a la FEDE no se desprende, de modo alguno, que el INE esté realizando imputaciones a persona alguna, ni mucho menos la tipificación de las conductas que fueron denunciadas en delitos de corrupción.

A juicio de esta Sala Superior los motivos de inconformidad hechos valer por el INE son **sustancialmente fundados**, porque contrariamente a lo sostenido por la FEDE en la negativa que se combate, el marco jurídico mexicano sí reconoce de manera expresa un deber de colaboración que deben observar las autoridades integrantes del Estado Mexicano, en sus tres niveles de gobierno, de lo que deriva la inoponibilidad del secreto ministerial al INE, cuando éste actúa en ejercicio de sus facultades de investigación.

3.1. El acceso a la información tiene sustento en las facultades de fiscalización que la Constitución confiere al INE

Los partidos políticos están sujetos de manera directa al régimen de fiscalización, un modelo para la verificación de sus ingresos y gastos.

De la lectura del artículo 41, fracción V, Apartado B, se desprende que:

[...] La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. **En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.**

[Subrayados son propios]

En congruencia con lo anterior, el diverso 32, numeral 1, inciso a), fracción VI de la LGIPE, establece como atribución exclusiva del INE la fiscalización

SUP-JE-262/2021

de los ingresos y egresos de los partidos políticos, candidaturas y demás sujetos obligados, en términos de lo que establecen la propia Constitución y las Leyes de la materia.

Aunado a ello, la Constitución también le confirió al INE las facultades necesarias para implementar los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, a efecto de realizar dicha función de manera eficaz, expedita y oportuna, detallándose en la LGIPE las facultades y procedimientos para cumplir con este mandato constitucional²⁴.

La vigilancia se lleva a cabo mediante actividades preventivas, normativas, de control operativo y, en última instancia, de investigación, sin que esto se considere una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

Frente a las atribuciones explícitas, hay otras que derivan de ellas y son las implícitas, las cuales son necesarias para cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el INE,²⁵ y que de no existir implicaría la ineficacia de las que están previstas expresamente y la imposibilidad de cumplir los referidos fines.

Una interpretación sistemática, armónica y teleológica de las disposiciones constitucionales y legales expuestas previamente, permiten concluir que ha sido intención objetiva del poder revisor y de la legislatura dotar al INE de las facultades necesarias y suficientes para poder llevar a cabo el ejercicio de su función fiscalizadora en las mejores condiciones, y sin obstáculos y obstrucciones.

En consecuencia, aun cuando no existe una disposición expresa en la normativa electoral que establezca que la facultad fiscalizadora del INE constituye una excepción al secreto ministerial, esto se puede deducir de la finalidad de las normas mediante las cuales se previó que no le serían oponibles el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Esas previsiones tienen la finalidad de fortalecer institucional y procedimentalmente al Instituto, concretizando la ampliación de sus

²⁴ Véase lo dispuesto en los artículos 190, 191, 192, 196, 199, 200 de la LGIPE.

²⁵ Véase la jurisprudencia 16/2010, FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.



facultades fiscalizadoras sin restricciones, sobre todo, a fin de superar las limitaciones que anteriormente había enfrentado.

Bajo esta lógica, la finalidad que se buscó de fortalecer al Instituto para que pueda llevar a cabo plenamente su función fiscalizadora, es la que justifica para dar el mismo tratamiento a la información que, en principio, se encuentra protegida por el secreto ministerial.

En efecto, de una interpretación sistemática y funcional del marco normativo relativo a la fiscalización y las herramientas conferidas por el legislador para llevarla a cabo, se advierte que, a efecto de materializar y reforzar la labor institucional de vigilar la exacta observancia de la responsabilidad hacendaria y el control y uso de recursos públicos y darle plena vigencia a los mandatos de optimización contenidos en la Constitución, que el Consejo General del INE tiene la facultad implícita de acceder, en términos de lo que establece el inciso j), del párrafo 1, del artículo 44, de la LGIPE.

Esa facultad implícita deriva de aquellas que la Constitución Federal y las leyes generales, explícitamente le otorga a la mencionada autoridad²⁶, para realizar las labores de control, vigilancia, investigación y sanción del manejo de los recursos partidos políticos empleados fuera y dentro de los procesos electorales, a través de los procedimientos²⁷ que la ley establece para la fiscalización y sanción del manejo de dichos recursos, sin que sea necesario la existencia de una disposición expresa para ello.

Esta interpretación, implica un entendimiento sistémico de las disposiciones constitucionales que informan los sistemas de vigilancia, rendición de cuentas, fiscalización y penales y que, incluso, constituyen el fundamento de la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción. Por tanto, el artículo 41 constitucional (del que se derivan las facultades del Instituto Nacional Electoral) no puede entenderse de forma aislada del resto de normativa, principios y objetivos que influyen en el sistema.

Así, debe entenderse que el INE cuenta con la posibilidad de superar el secreto ministerial y solicitar información a las autoridades de la materia,

²⁶ Véanse los artículos 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución; 30, párrafo 2, 44, párrafo 1, incisos j) y k) y 91, párrafos 1, incisos a) y d), 196, numeral 1, 199, numeral 1, inciso c), 428, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁷ En términos de lo previsto en los artículos 190 a 200 y 425 a 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los mecanismos para vigilar y, en su caso, sancionar, en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados, consisten en la revisión de los informes que los partidos rinden ante la autoridad; la práctica de auditorías y visitas de verificación; la sustanciación de procedimientos sancionadores de quejas y oficiosos.

SUP-JE-262/2021

pues ello permite cumplir con la función fiscalizadora que tiene asignada para vigilar el origen y destino de los recursos de partidos políticos, protegiendo con ello los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, así como el combate a la corrupción evitando actos lesivos por parte de los actores políticos (en armonía con el ejercicio de facultades similares de otras autoridades, como lo es la ministerial).

Una interpretación contraria, como lo pretende la responsable, implicaría desconocer las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el INE y restarle eficacia al procedimiento de fiscalización y a la rendición de cuentas diseñado para disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable, soslayando que se trata de recursos públicos.

De este modo, se obtiene que la facultad fiscalizadora del INE tiene como fin constatar el uso y destino real de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos en todo tiempo, lo que se traduce en una correlativa obligación a cargo de los sujetos referidos de transparentar de manera permanente sus recursos. Sin embargo, para la adecuada vigilancia de estas obligaciones en materia de fiscalización, el INE también cuenta con instrumentos y mecanismos de verificación, comprobación y, en su caso, sanción, que le permiten garantizar la debida observancia de estas disposiciones por parte de los sujetos obligados.

Es en este sentido que, en materia de fiscalización, los bienes jurídicos que se tutelan son de la máxima envergadura, pues contribuyen a que el sistema político-electoral del Estado mexicano se rija por los principios de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, equidad en las contiendas y licitud de los recursos, entre otros.

Desde la perspectiva de estos principios, la democracia debe entenderse como un sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por la ciudadanía. La transparencia, no sólo involucra a la autoridad electoral, también a los partidos y sus candidaturas, a los aspirantes a una candidatura independiente y a las candidaturas independientes, quienes no sólo tienen obligaciones de transparencia legalmente trazadas, sino también la de responder a la ciudadanía de su



actividad cotidiana y del modo en que utilizan los recursos con que cuentan dentro y fuera de los procesos electorales.

En cuanto a la organización estructural de este modelo de fiscalización, los artículos 190, 191 y 192, numeral 1, incisos a) y d), de la LGIPE, establecen que estará a cargo del Consejo General del INE y la ejercerá a través de la Comisión de Fiscalización, que para el cumplimiento de sus funciones contará, además, con una UTF, en términos de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 192 de la LGIPE.

Por su parte, en términos de lo previsto en los artículos 196, numeral 1, de la LGIPE, la UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos, las personas aspirantes a candidaturas independientes y quienes las obtengan 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 dichos sujetos.

Asimismo, el artículo 199, numeral 1, inciso c), de la LGIPE se establece que la UTF tendrá la facultad de vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos.

Finalmente, respecto de las disposiciones relevantes previstas en la LGIPE destacan el artículo 200, numeral 1, que establece la obligación a cargo de las autoridades y las instituciones públicas y privadas a responder a la UTF las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, mientras que el numeral dos de este mismo artículo establece que la UTF podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.

3.2. Naturaleza del secreto ministerial: la colaboración de la FEDE tiene sustento en leyes generales

Apuntado lo anterior, es menester tener presente que la LGIPE es una Ley General que, como tal, puede incidir válidamente en todos los órdenes

SUP-JE-262/2021

jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, como ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁸, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran a nuestro Estado Mexicano, lo cual, se traduce en una excepción al principio establecido en el artículo 124 constitucional.

Además, de que estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas y observadas por todas las autoridades que integran nuestro Estado Constitucional de Derecho, dentro de los que se incluyen a los organismos con autonomía constitucional como son el INE y la FGR, incluyendo a sus fiscalías especializadas.

De ahí que sea válido considerar que las previsiones establecidas dentro de sus normas no sólo alcanzan y obligan a las autoridades material y formalmente electorales, sino que se extienden para todo el conjunto de autoridades que, por razón de sus atribuciones, converjan en el andamiaje del sistema democrático mexicano.

Un ejemplo de estas normas es la establecida en el artículo 4, numeral 2, de la LGIPE, que establece una obligación a cargo de las autoridades federales, estatales y municipales de prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución, como es, la facultad exclusiva en materia de fiscalización del INE. Es decir, que se trata de un mandato que también alcanza y obliga a los organismos constitucionalmente autónomos.

De modo similar al mandato que también establece la propia LGIPE, en su artículo 94, que reitera que las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales están obligadas a proporcionar a los órganos del INE, a petición de los presidentes respectivos, los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública necesarios para el

²⁸ Véase el criterio sostenido por la SCJN, en su tesis P. VII/2007, sostenida por el Pleno, de rubro LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 5 o a través de vínculo <https://bit.ly/3FIRTXa>.



cumplimiento de sus funciones y resoluciones.

Por su parte, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que el propio CNPP, que rige y norma el actuar de la autoridad ministerial en la investigación y persecución de los delitos, en su Título IV, capítulo IV, también prevé que dentro de su andamiaje estructural los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público pueden realizar actos de colaboración y comunicación con otras autoridades federales o de alguna Entidad federativa, para lo cual deberán sujetar su actuación a lo previsto en la Constitución, en ese mismo Código, así como en las disposiciones contenidas en otras normas y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito de conformidad con ésta.

Así, resulta relevante destacar que el propio CNPP, en su artículo 74, prevé un principio de auxilio y colaboración entre las entidades federales y locales, y establece que tal colaboración se sujetará a lo previsto en la Constitución general, en el mismo Código, así como a las disposiciones contenidas en otras normas y convenios de colaboración que se hayan emitido o suscrito de conformidad con él.

En este mismo sentido, el artículo 36 de la Ley de la Fiscalía General de la República señala que dicha institución, de conformidad con las competencias y autonomía que le confiere la Constitución, y las autoridades a que se refiere el artículo 34 de esa misma Ley —que incluye expresamente a los órganos constitucionalmente autónomos—, se coordinarán y colaborarán dentro del ámbito de sus competencias y autonomías constitucionales para el debido cumplimiento de sus respectivas facultades.

En este sentido, se entiende que la disposición prevista en el diverso artículo 218 del referido CNPP, debe entenderse como una resuelta de un posible conflicto entre el derecho humano de acceso a la información y el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia en el derecho punitivo penal, concibiendo que la reserva ministerial es una restricción necesaria y razonable, a fin de garantizar la adecuada investigación, persecución y, en su caso, sanción de los delitos, lo que atañe a un interés público.

SUP-JE-262/2021

Sin embargo, dicha colisión de derechos no se tiene por actualizada cuando el solicitante de dicha información sea una autoridad del Estado Mexicano que actúa en el ejercicio de sus propias atribuciones —pues debe entenderse la finalidad y objetivo del citado artículo en relación con los principios y objetivos del sistema constitucional de vigilancia, rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción—, máxime cuando las mismas también tienen como objeto la salvaguarda de principios constitucionales como son la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito político-electoral, a través de la investigación de hechos posiblemente constitutivos de infracciones en materia de fiscalización electoral a cargo del INE, cuestión que también es de interés público.

Al respecto, es oportuno mencionar que esta interpretación coincide sustancialmente con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 484/2018, en el que, al analizar la constitucionalidad del artículo 218 del CNPP, reconoció que el principio de reserva de las investigaciones ministeriales tampoco es de carácter absoluto y, por lo tanto, es susceptible de admitir algunas excepciones.

En el caso específico, nos encontramos frente a una solicitud que giró un órgano constitucionalmente autónomo, en el que, de manera fundada y motivada, solicitó la colaboración de la FEDE en el acceso a la información contenida en una carpeta de investigación, por considerar que la misma resulta indispensable para el adecuado cumplimiento de las propias obligaciones que le impone nuestra Constitución en materia de fiscalización electoral, lo que a la postre podría atentar contra el propio sistema democrático mexicano.

Es decir, que en la especie no nos encontramos ante la solicitud de un sujeto privado que, ajeno a la investigación que tramita la FEDE, desea acceder de manera injustificada a dicha información, sino que se trata de una hipótesis diversa, en la que se busca conseguir la colaboración entre autoridades para el mejor cumplimiento de sus obligaciones.

Sobre este punto, esta Sala Superior considera que, de una interpretación sistemática y teleológica del ordenamiento jurídico mexicano, es factible identificar un principio colaborativo que permite a las autoridades, en



materia de investigación y sanción de posibles conductas infractoras, entablar comunicaciones que les ayuden a ejecutar de manera más eficaz sus atribuciones.

Pues como se dijo, nos encontramos ante un supuesto en el que, tanto la autoridad requirente (INE) como la autoridad requerida (FEDE) son, precisamente, dos organismos a los que, desde el propio texto constitucional, les fueron encomendadas obligaciones y facultades específicas, que buscan salvaguardar distintos valores y principios de la más alta importancia, como es la prevención y sanción de infracciones en materia de fiscalización electoral, así como la investigación y persecución de los delitos electorales, respectivamente. Atribuciones que, además, involucran el despliegue de la potestad investigadora, coercitiva y sancionadora del Estado²⁹, por lo que resulta indispensable que en su adecuado ejercicio cuenten la colaboración y auxilio necesario por parte de otras autoridades que integran al Estado Mexicano.

De igual forma, este Tribunal concluye que dicha interpretación del contenido y alcance del referido artículo 4 de la LGIPE, es conforme a los parámetros que la propia Constitución establece para el correcto ejercicio de las atribuciones en materia de fiscalización del INE, tal y como fue explicado en el apartado anterior.

En efecto, del contenido del artículo 41 constitucional, en su fracción V, apartado B, esta Sala Superior, como máximo Tribunal Constitucional en la materia, desprende que existe un mandato expreso del Poder Reformador en el que se instruye a las autoridades federales y locales a prestar el apoyo necesario al INE, para que éste pueda cumplir adecuada y eficazmente con sus atribuciones en la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de los procesos electorales.

Sin que sea óbice que, en este precepto constitucional, no se haga mención expresa del secreto ministerial como no limitante, ya que, como se mencionó anteriormente, su inoponibilidad deriva no solo del mandato constitucional que obliga a todas las autoridades a prestar el apoyo

²⁹ Sirve como criterio orientador, el sostenido por esta Sala Superior en la Tesis XLV/2002, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

SUP-JE-262/2021

necesario al INE, sino que también se robustece con la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en una Ley General (LGIPE) y del propio CNPP. Criterio que además es congruente con el que previamente ya ha sostenido este mismo Tribunal, en su tesis relevante XLIV/2004, de rubro: **SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**

Fortalece lo anterior el hecho de que en la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información no se contempla el secreto ministerial como limitación absoluta de acceder a información por parte de los particulares solicitantes, como sí sucede con los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Por el contrario, la normatividad en la materia referida establece que la información contenida en las carpetas de investigación que se tramitan por parte del Ministerio Público únicamente puede ser clasificada como reservada a través de la aplicación de la prueba de daño correspondiente y en un análisis caso por caso. Es decir, el constituyente no tuvo que hacer mención expresa del secreto ministerial en el artículo referido puesto que no es considerado como tal en la normatividad aplicable.

De esta forma, esta Sala Superior concluye que, a pesar de que el artículo 218 del CNPP prevé el secreto ministerial, una interpretación teleológica, armónica y funcional las disposiciones aplicables cabe válidamente concluir que dicho secreto **no es oponible a las facultades en materia de fiscalización del INE, sin que esto implique que se deje de proteger la finalidad de restringir la información que tiene la Fiscalía en sus carpetas de investigación.**

3.3. Reglas para el tratamiento de la información

Lo anterior de modo alguno implica que esta Sala Superior desconozca los principios fundamentales que rigen en la instrucción e integración de las carpetas de investigación abiertas por las autoridades ministeriales, los cuales obligan a instrumentar todas las medidas de seguridad necesarias que garanticen el deber de reserva y confidencialidad de su contenido a personas ajenas a la investigación respectiva.

No obstante, lo cierto es que en esta materia –tratamiento de información



confidencial y reservada—, existen Leyes y procedimientos que deben observar las autoridades del Estado Mexicano para garantizar y proteger estos valores, incluyendo mecanismos específicos para la transferencia de información y documentación confidencial y reservada. Incluso, estableciéndose un régimen de responsabilidades en caso de violación a los principios rectores de los sistemas de archivo, manejo, protección y resguardo de este tipo de información.

Aunado a ello, debe precisarse que la transferencia de información confidencial o reservada entre autoridades del Estado Mexicano, de ninguna forma implica que la misma pierda ese carácter, por el contrario, impone la obligación a cargo de la autoridad cedente y de la autoridad receptora de mantener idénticas medidas de seguridad que garanticen su adecuada protección y resguardo, así como a garantizar que solo tengan acceso a ella las personas servidoras públicas con atribuciones y facultades expresas para su manejo y utilización.

Sin que sea óbice señalar que la propia LGIPE impone como obligación a cargo del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás servidores públicos del INE el desempeñar su función con autonomía y probidad, incluyendo un mandato expreso a no utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan por su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio.

Asimismo, es un hecho notorio para esta Sala Superior que el INE y la entonces FEPADE cuentan con un convenio de colaboración³⁰ que, en principio, permitiría acceder a la información en los archivos de la autoridad, no obstante, este Tribunal deja a salvo las atribuciones y competencias que correspondan al INE y a la FEDE para que verifiquen sus alcances y términos y, de ser necesario, realicen las modificaciones necesarias para garantizar que el INE pueda contar con los elementos que le permitan llevar de la mejor forma sus atribuciones de fiscalización y se regule, en su caso, de forma clara, puntual y precisa, los mecanismos, procedimientos y responsabilidades bajo las cuales se llevará a cabo la transferencia de este tipo de información, para garantizar la observancia a las disposiciones que

³⁰ Cuyo extracto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de junio de 2019 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562647&fecha=13/06/2019).

SUP-JE-262/2021

en esta materia rigen en nuestro ordenamiento jurídico mexicano.

QUINTO. Efectos

Así pues, al resultar **sustancialmente fundados** los motivos de inconformidad hechos valer por el INE, se ordena revocar el oficio controvertido, dictado por el Agente del Ministerio Público Federal adscrito a la FEDE, mediante el cual negó la solicitud de copias certificadas de la carpeta de investigación FED/FEPADE/FEPADE-CDMX/0000380/2020, ordenándose que a la brevedad proporcione al INE la información y documentación solicitada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Es **fundada** la pretensión planteada.

SEGUNDO. Se **vincula** al agente del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales a que proceda en términos de la ejecutoria.

Notifíquese en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados presentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, así como con la ausencia de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Felipe de la Mata Pizaña. Lo anterior, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia 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.



VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL JUICIO ELECTORAL³¹, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JE-262/2021.

1. Preámbulo.

En términos de los artículos 167, 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 formulo el presente voto particular, a fin de exponer las razones por las cuales no comparto la decisión adoptada por la mayoría en el juicio electoral, registrado con la clave SUP-JE-262/2021, consistente en que, a decir de la posición mayoritaria el juicio es procedente

En la sentencia aprobada por la mayoría se razona que el juicio electoral es procedente porque el acto reclamado es materialmente electoral, ya que la negativa de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, que se pretende sustentar en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, tiene incidencia en las facultades de fiscalización de la autoridad electoral cuyo objetivo final es garantizar la equidad en la contienda.

En la sentencia, la mayoría sostiene que las atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización buscan verificar y, en su caso, sancionar el rebase del tope de gastos de campaña o el origen o uso ilegal de recursos por parte de los partidos

³¹ Con la colaboración de Alfonso González Godoy, Carmelo Maldonado Hernández y Juan Manuel Arreola Zavala

SUP-JE-262/2021

políticos; cuestiones que evidentemente afectan la equidad en la contienda electoral, lo que genera la competencia de esta Sala Superior para conocer y resolver las impugnaciones que cuestionen la constitucionalidad o legalidad de los actos de autoridad que afecten el ejercicio de tales atribuciones.

Asimismo, refiere que, a fin de garantizar el ejercicio pleno de las atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral nacional, esta Sala Superior debe asumir competencia y resolver la controversia a través de la vía del juicio electoral, a pesar de que, en principio, pudiera alegarse que el Instituto Nacional Electoral no se encuentra expresamente legitimado para impugnar, ya que, como se sostuvo en la Jurisprudencia 25/2009 de esta Sala Superior, la ley regula situaciones jurídicas ordinarias, sin prever todas las posibilidades de procedibilidad.

Por cuanto hace al fondo de la controversia, la sentencia considera que le asiste la razón al Instituto Nacional Electoral cuando alega que el secreto ministerial no es oponible a su facultad fiscalizadora.

Lo anterior, porque desde la perspectiva de la mayoría, se coincide con lo señalado por la responsable respecto de que, a diferencia del secreto bancario, fiduciario y fiscal, el texto constitucional no previó que la facultad fiscalizadora del INE prevalecería sobre el secreto ministerial. Sin embargo, esto no lleva necesariamente a que el secreto ministerial sea una excepción a la facultad sancionadora del INE y, en cambio, es posible interpretar sistemática y



teleológicamente el resto de la legislación aplicable para concluir que dicho secreto no es oponible a las facultades del INE en materia de fiscalización.

2. Razones del disenso.

En primer lugar, es importante precisar que mi disenso versa respecto de la improcedencia del presente medio de impugnación conforme a lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, ya que la violación alegada por el INE no es tutelable por la vía electoral, según se expone a continuación.

2.1. Marco jurídico sobre la competencia.

La competencia es un presupuesto indispensable para la validez de todo acto o resolución emitido o dictada por una autoridad, sin la cual, éstos carecerían de validez al ser nulos de pleno Derecho, al provenir de una autoridad incompetente.

Dicho presupuesto deriva de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16 de la CPEUM, en que se contempla como elemento necesario para que cualquier órgano del Estado pueda ejercer válidamente sus funciones, dado que es la única forma en como los particulares pueden verse vinculados al cumplimiento de una orden o mandamiento por escrito, debidamente fundado y motivado, lo que de no ser satisfecho no puede afectar válidamente los derechos de las personas.

SUP-JE-262/2021

Distinto del principio de libre actuación, consagrado en favor de todas las personas, a partir de lo cual pueden hacer todo lo que no esté prohibido, las autoridades sólo podrán actuar o ejercer aquellas funciones que les han sido otorgadas por la Constitución y las Leyes, conforme con el principio de legalidad también derivado de la disposición constitucional en comento.

Por ello es que todo acto de autoridad que implique una afectación a la esfera jurídica de una persona, debe estar basado en una disposición constitucional, e instrumentado según las disposiciones previstas en la legislación ordinaria³².

Así, para que una autoridad pueda desplegar sus atribuciones conforme con los principios de constitucionalidad y legalidad, su actuación debe apegarse a las normas que regula su ámbito de actuación, lo que se cumple cuando aquélla se emite a partir de un mandato previsto expresamente en la ley.

En consecuencia, cualquier acto de autoridad debe ser emitido por aquella que ejerza competencia en el ámbito concreto en que se encuentre el gobernado o el sujeto obligado por la norma, pues de lo contrario el acto carecería de validez y eficacia jurídica, aunado a que se vulneraría la garantía de seguridad jurídica prevista en la multicitada disposición constitucional.

Sobre esto, la Sala Superior ha sostenido que cualquier

³² Ver sentencia SUP-RAP-173/2008.



órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe comprobar si tiene competencia para ello, es decir, debe verificar si está facultado para conocer del caso de que se trate en atención a la materia que corresponda, pues solo así se cumpliría el principio constitucional de debida fundamentación y motivación desde una perspectiva formal, presupuesto indispensable para la adecuada instauración de toda relación jurídica entre las personas y los entes sujetos al marco regulatorio, respecto de los órganos del Estado en su calidad de autoridades³³.

Así, se actualizará la competencia de una autoridad, cuando existe una disposición jurídica en la que expresamente se le otorga la atribución para emitir el acto correspondiente o resolver sobre la validez de un acto concreto. De ahí que, cuando un acto es emitido por una autoridad u órgano incompetente, estará viciado de origen y no podrá afectar a su destinatario.

En esa lógica, si el órgano jurisdiccional conoce de un caso respecto del cual carece de competencia, es claro que está impedido jurídicamente para conocerlo y pronunciarse sobre el fondo de la controversia, ya que solo podrá hacerlo respecto de ese presupuesto de validez que es la competencia para conocer del asunto.

Tanto el artículo 17 de la CPEUM como los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que toda persona —en sentido amplio— tiene

³³ Ver sentencias SUP-JDC-1824/2019, SUP-REP-678/2018 y SUP-REC-135/2017.

SUP-JE-262/2021

derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla y resolver de manera pronta, completa e imparcial.

En atención a ello, esta Sala Superior ha sostenido³⁴ que la tutela judicial efectiva o derecho a un recurso efectivo tiene como postulados que:

- a) El derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional corresponde a toda persona para que, dentro de los plazos previstos en la legislación aplicable, pueda acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear su pretensión o defenderse de la demanda en su contra;
- b) Debe garantizarse a la persona el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución; y
- c) La implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita hacer efectiva la prerrogativa de defensa.

Todo esto para brindar certeza sobre las cuestiones que atañen al conocimiento de los órganos del Estado e impedir que una autoridad emita un pronunciamiento que constituya situaciones o efectos jurídicos en áreas de las que ni el constituyente ni el legislador le confirieron la potestad para conocer ni pronunciarse.

³⁴ Ver sentencias incidentales SUP-JDC-402/2018, SUP-JDC-403/2018, SUP-JDC-404/2018, SUP-JDC-412/2018 y SUP-JDC-583/2018.



Por tanto, si un órgano jurisdiccional recibe una promoción que cuestione un acto de autoridad, respecto del cual no haya bases que le otorguen competencia para su conocimiento, es claro que estaría impedido jurídicamente para conocerla y resolverla, ni para emitir cualquier acto de molestia que afecte derechos o que altere una situación jurídica concreta.

Respecto del sistema de justicia electoral, los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto de la CPEUM disponen que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación cuya finalidad será dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, correspondiendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre impugnaciones sobre:

- a) Elecciones federales para diputaciones y senadurías;
- b) Elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- d) Actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) Actos y resoluciones que violen los derechos político-

SUP-JE-262/2021

electorales de las y los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;

- f) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y el INE con sus servidores;
- g) La determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
- h) Los asuntos que el INE someta a su conocimiento, por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Además, en los artículos 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se instrumentan las previsiones constitucionales mencionadas, en tanto que el artículo 3, párrafo 2, de la Ley de Medios prevé que el sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar



- la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, y
 - f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo primero de la CPEUM así como en 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, este órgano jurisdiccional estableció que se integrará un juicio electoral **cuando se plantee una controversia en materia electoral** que no actualice la procedencia de alguno de los medios de impugnación previstos en la normativa electoral anteriormente referidos.

Esto es, el juicio electoral es un medio de impugnación diseñado para garantizar la tutela judicial efectiva y conocer de casos distintos a los procedentes en las vías expresamente reguladas a nivel federal, en el que se tenga que resolver una controversia que se relaciona con la materia electoral.

SUP-JE-262/2021

En ese contexto, la normativa constitucional, legal y reglamentaria precisada establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación en los que se controviertan, exclusivamente, **actos de autoridades de la materia**, así como de los partidos políticos, cuando se alegue la violación de derechos político-electorales, lo que implica que este órgano jurisdiccional especializado tendrá competencia para conocer de una controversia determinada por un acto o resolución cierto, real, y directo o inminente, impugnabile mediante las vías expresamente previstas en las disposiciones jurídicas invocadas.

Esta Sala Superior y las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver conflictos de intereses, caracterizados por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra, mediante una sentencia que se dicte en alguno de los medios de impugnación previstos en la normativa constitucional y legal aplicable, siempre y cuando se reclamen violaciones a derechos **exclusivos a la materia electoral**.

2.2. Caso concreto.

Tomando en cuenta este marco referencial, esta Sala Superior advierte que carece de competencia para conocer el fondo de la controversia planteada, puesto que el acuerdo controvertido por el INE no es de naturaleza electoral, sino perteneciente al ámbito penal, vinculado con



el proceso indagatorio de una causa seguida por la probable comisión de un delito, que se rige por el área punitiva del Derecho nacional, en términos de lo regulado por el CNPP y no por una normatividad propia de la materia electoral.

Se concluye lo anterior, porque la determinación controvertida, notificada a la UTF por oficio FEDE-B-EIL-II-157/2021, se dictó por un AMPF adscrito a la FEDE, el cual, en ejercicio de sus atribuciones, declinó la solicitud de expedición de copias certificadas de la carpeta de investigación FED/FEPADE/FEPADE-CDMX/0000380/2020, instaurada contra Pío Lorenzo López Obrador y David Eduardo León Romero, porque en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 218 CNPP, los registros de la investigación solo pueden darse a conocer a las partes, condición de la que carece la UTF, de ahí que su solicitud resultara improcedente.

Además, expuso que:

- a) El artículo 41 de la CPEUM no establece expresamente la figura del *secreto ministerial* como limitante inoponible al INE, aunado a que el apoyo a que refiere dicho numeral es sólo para autoridades bancarias, fiduciarias y fiscales, por lo que la excepción resulta improcedente tratándose de la indagación de hechos presuntamente delictivos, porque las investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la República³⁵ no pueden darse a conocer a quienes carezcan del derecho para ello.
- b) La LGDE resulta inaplicable para la solicitante, pues no es

³⁵ En lo sucesivo FGR.

SUP-JE-262/2021

una procuradora de justicia al no corresponderle la investigación ni sanción de conductas delictivas, sino las correlativas a la fiscalización de recursos, aunado a que el principio de presunción de inocencia debe prevalecer hasta que se resuelva lo contrario, de ahí que mientras ello suceda, la carpeta sigue en trámite sin que sea válido afirmar que en ella se investiguen hechos de corrupción.

- c) El criterio invocado no le vincula por tratarse de una tesis aislada, para lo cual reiteró en sus términos lo sostenido en la respuesta anterior en cuanto a la obligatoriedad exclusiva en el ámbito electoral.
- d) El artículo 218 del CNPP es contundente al prever que los registros y documentación de la investigación son información reservada, a la que solo las partes tienen acceso. Aunado a ello, indicó que se podría emitir una versión pública de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o aplicación de un criterio de oportunidad cuando haya pasado un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años.

Como puede verse, la determinación controvertida fue emitida con base en una regulación propia del derecho penal, precisamente aquella que rige el procedimiento punitivo en la fase de investigación, y que si bien, la respuesta alude a determinada regulación constitucional y legal que pudiera estar vinculada con la materia electoral, lo cierto es que ello obedece únicamente para refutar lo expuesto por el INE en la solicitud de información presentada ante la responsable.



De ahí que, en atención al principio de legalidad, consistente en que las autoridades solamente pueden hacer aquello que les está permitido o atribuido, **no sea conforme a Derecho analizar el fondo de la controversia planteada por el INE**, porque la materia del acto impugnado escapa a la competencia de este Tribunal Electoral.

En efecto, el acuerdo controvertido, notificado por oficio FEDE-B-EIL-II-157/2021, no comprende un acto o determinación que pueda revisarse en la jurisdicción electoral, que es la que constitucionalmente está reservada para este órgano jurisdiccional.

Como ya se dijo, la negativa de expedición de copias certificadas se acordó esencialmente a partir de lo dispuesto en el artículo 218, primer párrafo, del CNPP.

En su artículo 2, dicha codificación procesal penal prevé su objeto, que es el establecimiento de normas que habrán de observarse durante la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, así como contribuir a garantizar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho, y resolver el conflicto derivado de la comisión de un delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

SUP-JE-262/2021

Esto es, dicho Código deriva de lo dispuesto en los artículos 18 a 21 de la CPEUM, en los que se establecen los principios a que habrá de sujetarse la investigación criminal, el proceso penal y la imposición y compurgación de penas por la comisión de ilícitos en materia penal, además de reconocerse los derechos fundamentales de las personas que se encuentren sujetas a dicho procedimiento.

En esa medida, el CNPP regula la parte instrumental de las atribuciones conferidas por el artículo 102, apartado A, de la CPEUM al Ministerio Público de la Federación, organizado en la FGR como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Esto, porque al Ministerio Público de la Federación le corresponde perseguir todos los delitos del orden federal y lo que ello implique, como es solicitar las medidas cautelares contra las personas imputadas, buscar y presentar las pruebas de cargo que acrediten la participación de aquellas en la comisión de hechos considerados delictivos, procurar que los juicios penales federales se sigan con regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, solicitar la aplicación de penas y, en general, intervenir en todos los asuntos que la ley determine.

También por disposición constitucional, la FGR deberá contar con la FEDE, la que investigará y perseguirá los delitos establecidos en la LGDE y en cualquier otro ordenamiento legal en la materia, según lo dispuesto en el artículo 13, fracción IV, de la Ley de la FGR.



Así, como puede verse, la actuación controvertida se emitió por una autoridad encargada de perseguir e investigar los hechos tipificados como delitos electorales, atribuidos a las personas denunciadas, con el fin de indagar su grado de participación y presentarlos ante la jurisdicción para que, de acreditarse su responsabilidad, se les imponga la pena que corresponda de conformidad con lo señalado en la LGDE.

En esa medida, las actuaciones emitidas con motivo de las investigaciones llevadas a cabo en el ámbito competencial de la FGR o de cualquiera de sus fiscalías especializadas, como en el caso es la FEDE, atañen al derecho penal, materia jurídica distinta a la electoral, por lo que los actos que lleven a cabo dichas autoridades deben ser revisables única y exclusivamente por las autoridades competentes para ello, sin que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuente con jurisdicción en esa materia, pues la misma se circunscribe al ámbito electoral en cuanto a la función estatal a que se refiere el artículo 41 de nuestra CPEUM, al igual que la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y los aspectos vinculados con el derecho administrativo sancionador electoral, más no así en el ámbito del derecho penal electoral.

Ni la CPEUM ni las leyes otorgan facultades expresas, ni se advierte alguna implícita para que este órgano jurisdiccional pueda revisar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones emitidas por otras autoridades que escapen o no corresponden a la esfera de lo *electoral* propiamente

SUP-JE-262/2021

dicho, entendidas por estas a las administrativas nacional y estatales, así como las jurisdiccionales respectivas y las determinaciones partidistas que resulten definitivas.

El hecho de que la normativa electoral establezca la obligación para que cualquier autoridad de otro ámbito jurídico colabore con el INE o cualquier otra autoridad administrativa o jurisdiccional electorales, no otorga jurisdicción ni competencia a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de las respuestas que recaigan a las peticiones de colaboración, pues ni la CPEUM ni las leyes así lo prevén.

Además, se tiene que el acuerdo controvertido no es de naturaleza electoral desde una perspectiva formal, pues lo emitió un AMPF en ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, vinculadas con la procuración de justicia en el ámbito penal, materia en la que este Tribunal Electoral no cuenta con jurisdicción ni competencia para pronunciarse sobre su regularidad constitucional.

Por otra parte, tampoco admite la calificativa de electoral desde el criterio material, pues el mismo se dictó dentro de una carpeta de investigación propia del proceso de investigación de hechos presuntamente constitutivos de un delito electoral, que de manera alguna incide en la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, ni en la vida interna de los partidos políticos, como tampoco está vinculado con un proceso electoral o en alguna de las labores propias de cualquier autoridad



electoral administrativa y jurisdiccionalmente consideradas.

Es decir, el acuerdo controvertido atañe a cuestiones vinculadas con una indagatoria penal la que, en su caso, incidirá únicamente en la investigación sobre los hechos denunciados y la determinación respectiva, que podrá ser de ejercicio o no de la acción penal y, en su caso, del dictado de una determinación que determine la responsabilidad de las personas delincuentes y les imponga una pena, o bien, que considere que no se acreditaron los elementos del o los tipos penales por los que son investigados.

Así, se trata de una decisión que, en sus términos, proviene de lo previsto en el artículo 218, párrafo primero, del CNPP, cuya aplicación le compete, entre otras autoridades, a la FGR, a la FEDE y a los AMPF, más no a cualquier órgano que material y formalmente emita actos de naturaleza electoral.

Asumir una postura distinta sería tanto como desconocer la distribución de esferas competenciales establecidas por nuestra Ley Fundamental, e invadir aquellas que han sido expresamente reservadas para otros órganos o instancias estatales facultadas para revisar la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones emitidas por los AMPF o cualquier otra que no quede comprendida dentro del esquema previsto expresa e implícitamente en los artículos 41, 60 y 99 de la CPEUM así como en las leyes que de ello deriven.

Lo anterior no obsta para señalar que es insuficiente para

SUP-JE-262/2021

dotar de competencia a este Tribunal Electoral para conocer del fondo del asunto, el hecho de que el INE alegue que la decisión controvertida trasgrede sus facultades fiscalizadora y sancionadora en materia electoral, pues dicha alegación de manera alguna supone un supuesto o salvoconducto para conocer de actos que evidentemente escapan de la jurisdicción electoral en cuanto comprende el conocimiento del sistema integral de medios de impugnación a que alude el artículo 41, base VI, de la CPEUM.

En todo caso, el INE tiene expeditas sus facultades y atribuciones fiscalizadoras e investigadoras en el ámbito sancionador administrativo electoral, para llevar a cabo todos los actos que considere para agotar las líneas de investigación en relación con el procedimiento sancionador en materia de fiscalización que tiene radicado en la UTF.

Tampoco dota de competencia a este Tribunal Electoral el hecho de que la determinación recurrida recayera a una petición formulada con base en lo que disponen los artículos 41, base V, apartado B), penúltimo párrafo de la CPEUM; así como 4, párrafo 2; 190, párrafo 3; 192, párrafo 1, incisos k) y m); 200, párrafo 1, y 426, párrafo 2, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues si bien a este Tribunal Electoral le compete verificar la correcta aplicación de la normativa electoral en el ámbito de su jurisdicción, lo cierto es que el acuerdo combatido no se sustenta en dichas porciones normativas, sino que la negativa deriva de lo dispuesto en una codificación de índole penal, cuya aplicación atañe a otra autoridad distinta



de éste o cualquier otro órgano electoral.

Finalmente, tampoco otorga facultades para conocer del caso en el fondo, el criterio recogido en la tesis XLIV/2004 de esta Sala Superior, cuyo rubro es **SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.**

Lo anterior es así, pues dicho criterio derivó de un asunto³⁶ en que se revisó una determinación del otrora Consejo General del Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización, en que el recurrente consideró ilícita la incorporación de pruebas obtenidas de una indagatoria penal, argumento que se desestimó a partir de la existencia de excepciones al secreto ministerial, cuando se trate del auxilio entre autoridades para el eficaz y adecuado cumplimiento de sus atribuciones, concluyendo que era válida la valoración de tales medios de convicción obtenidas a partir de esa colaboración.

En ese sentido, el INE pierde de vista que dicho criterio se acuñó para validar una actuación formal y materialmente electoral, más no para vincular a una autoridad ministerial al cumplimiento de las normas electorales a petición de un ente de naturaleza electoral, ni mucho menos para revisar la solvencia constitucional y legal de una actuación emitida por la actual FGR o alguna de sus fiscalías especializadas, como lo es la FEDE, por lo que la violación alegada por el INE

³⁶ Ver sentencia SUP-RAP-018/2003.

SUP-JE-262/2021

no es tutelable en la vía de algún medio impugnativo competencia de esta Sala Superior.

2.3. Conclusión

En consecuencia, al tratarse de una controversia que excede la materia de competencia que constitucionalmente tiene reconocida este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta improcedente el medio de impugnación, por lo que debe desecharse de plano³⁷.

En todo caso, quedan a salvo los derechos del INE para que proceda conforme a Derecho corresponda, en el ámbito de sus atribuciones, y en términos de lo dispuesto tanto en la normativa electoral y aquella que regule la actuación del AMPF de la FEDE aquí controvertida.

Por lo anteriormente expuesto, es que emito el presente **voto particular**.

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.

³⁷ En sentido similar se pronunció esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-28/2020 y acumulado.



Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-JE-262/2021

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JE-262/2021.

- 1 Con fundamento en los artículos 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, con la debida consideración de las Magistradas y los Magistrados, formulo voto particular en el juicio electoral indicado en el rubro, toda vez que no comparto el sentido de la determinación aprobada por la mayoría del Pleno que estimó fundada la pretensión.
- 2 Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación se exponen.

I. Contexto del caso.

- 3 En el oficio controvertido, el agente del Ministerio Público de la Federación señalado como responsable notificó a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral la respuesta a la solicitud de expedición de copias certificadas de una carpeta de investigación, en el sentido de negarlas, por estimar que no se actualizaba algún supuesto para superar el secreto ministerial a partir de la referida petición.
- 4 La determinación anterior, la sustentó, en esencia, en que, en términos de lo dispuesto en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales³⁸, los registros de las investigaciones

³⁸ **Artículo 218. Reserva de los actos de investigación**

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener



ministeriales sólo pueden darse a conocer a las partes en el procedimiento, ya que la representación social se encuentra obligada a salvaguardar el sigilo de las investigaciones, así como los documentos independientemente de su contenido y naturaleza que sean estrictamente reservados.

- 5 De igual manera, el Agente del Ministerio Público estimó que no se encontraba constreñida a brindar la colaboración solicitada porque:
- i) El INE no es autoridad en el ámbito de procuración de justicia federal penal, ii) La investigación se encuentra en trámite y, iii) La carpeta de investigación relativa no se instruía por un delito relacionado con hechos de corrupción.

II. Materia de la controversia.

- 6 En el presente medio de impugnación, el Secretario Ejecutivo del INE pretende que se vincule a la autoridad ministerial responsable a que expida la documentación que le fue solicitada.
- 7 Su pretensión la sustenta esencialmente en que la negativa cuestionada transgrede las atribuciones de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos reconocidas en el artículo 41 constitucional, en el cual se dispone que los secretos bancario, fiduciario y fiscal no resultarán oponibles a la facultad de

acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

La víctima u ofendido y su Asesor Jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su Defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este Código.

En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su Defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este Código o en las leyes especiales.

Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme.

SUP-JE-262/2021

revisión de la autoridad electoral nacional, y que la autoridad ministerial desconoce que la misma disposición constitucional establece que en el desarrollo de dicha actividad contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

- 8 Además, afirma que los alcances que el Agente del Ministerio Público interpretó respecto a la reserva de los actos de investigación dispuesta en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales resulta inexacta, aunado a que dejó de atender los criterios establecidos por esta Sala Superior relativos a que el secreto ministerial no es oponible al Instituto en el desarrollo de su función de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos³⁹.
- 9 En tal sentido, la litis en el presente asunto se circunscribe a dilucidar si la autoridad ministerial federal se encuentra obligada a proporcionar al INE información contenida en las carpetas de investigación, a partir de considerar que el secreto ministerial no le es oponible en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización.
- 10 Dicha materia controvertida así quedó reducida, a partir de que el proyecto originalmente presentado, que proponía declarar la improcedencia por estimarse que el asunto no resultaba tutelable en la vía electoral, fue rechazado por la mayoría, en cuya votación participé a efecto de considerar que sí se surtía la competencia de este órgano jurisdiccional por lo que los agravios debían formar parte del estudio de fondo del asunto.
- 11 Así, es en el sentido en donde estriba la diferencia entre la posición mayoritaria que estima fundados los planteamientos y mi postura, en la que considero que son infundados como a continuación se explica.

³⁹ Conforme a la Tesis XLIV/2004, de rubro: SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.



III. Determinación mayoritaria.

- 12 En la sentencia, aprobada por la mayoría, se estimaron fundados los reclamos del Secretario Ejecutivo del INE y, en consecuencia, se vinculó a la autoridad ministerial federal a proporcionar la documentación solicitada contenida en la carpeta de investigación, sobre la base de que el secreto ministerial no le es oponible a la facultad fiscalizadora de dicha autoridad electoral.
- 13 Para sustentar lo anterior, se sostiene que, a diferencia del secreto bancario, fiduciario y fiscal, el texto constitucional no previó que la facultad fiscalizadora del INE prevalecería sobre el secreto ministerial, sin embargo, se concluye que, a partir de una interpretación armónica y teleológica de los preceptos constitucionales y legales, es posible deducir dicha excepción al secreto ministerial, como facultad implícita.
- 14 Además, se considera que, con independencia de que no se haga mención expresa del secreto ministerial como no limitante, al derivar su inoponibilidad no sólo del mandato constitucional que obliga a todas las autoridades a prestar el apoyo necesario al INE, tal y como se prevé en el artículo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello es congruente con la Tesis relevante XLIV/2004 de rubro: SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.
- 15 Conforme a lo anterior, la mayoría concluye que tal interpretación permite salvaguardar tanto la facultad fiscalizadora del INE, como la finalidad del secreto ministerial, porque permite válidamente concluir que el secreto ministerial no es oponible a la facultad fiscalizadora del INE, sin que esto implique que la información trasladada deje de ser confidencial.

IV. Motivos de disenso.

- 16 En mi concepto resultan **infundados** los agravios de la autoridad actora, porque la facultad de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos no es oponible a la reserva y protección de la información derivada de las investigaciones que la autoridad ministerial realice respecto de causas que se encuentre conociendo, tal y como se dispone en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 17 En el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6 y penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
- 18 En la norma fundamental de referencia se dispone que, en el cumplimiento de esas atribuciones de fiscalización, la autoridad electoral nacional no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, por lo que contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.
- 19 En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución Federal de dos mil siete⁴⁰, se sostuvo que entre los objetivos estaba el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que habían enfrentado en su actuación, y en el dictamen de la Cámara de Senadores⁴¹ se destacó la importancia de las propuestas, entre ellas, la relativa a que en el ejercicio de las

⁴⁰ Que dio lugar al **proyecto de decreto** por el que se reforman en su totalidad los artículos 41 y 99; se reforman el artículo 85, párrafo primero; el artículo 108, párrafo primero; el artículo 116, fracción IV; el artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso f; se adicionan tres párrafos al artículo 134, y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ **DICTAMEN** de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral (12-09-2007).



atribuciones de fiscalización, el entonces Instituto Federal Electoral no estaría limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

- 20 Dentro de la discusión de dicho dictamen, se sostuvo que las atribuciones conferidas al órgano electoral obedecieron a un fortalecimiento institucional y procedimental del mismo, concretizado mediante la ampliación de sus facultades orientadas a fiscalizar a fondo las finanzas partidistas sin las restricciones inherentes a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.
- 21 En consonancia con lo dispuesto por la Ley fundamental, el artículo 190, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se reitera que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización, y que en el cumplimiento de sus atribuciones dicho Consejo **no estará limitado por el secreto bancario, fiduciario y fiscal**, quien para superar dichas limitaciones, contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.
- 22 Asimismo, en el artículo 192, párrafo 1, inciso m), de dicha Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece como facultad de la Comisión de Fiscalización de dicho Instituto aprobar las solicitudes que se pretendan realizar a las autoridades competentes e instituciones públicas y privadas, **con la finalidad de superar el secreto fiduciario, bancario y fiscal**.
- 23 Además, el artículo 200, párrafo 1 de dicha normativa, establece que **las autoridades y las instituciones públicas y privadas están obligadas a responder** a la Unidad Técnica de Fiscalización, **las solicitudes de información protegidas por el secreto bancario, fiduciario y fiscal**, en un plazo máximo de cinco días.

SUP-JE-262/2021

- 24 Como se advierte, de las disposiciones constitucionales y legales en que se regula la actuación del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, se advierte que el Constituyente y el Legislador ordinario, dotaron a la señalada autoridad administrativa electoral de la potestad de allegarse de información bancaria, fiduciaria y fiscal, para la verificación de que las fuerzas políticas cumplen con sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.
- 25 En ese sentido, el señalado Instituto Nacional Electoral, se encuentra facultado para solicitar la colaboración de las autoridades en las materias señaladas, a fin de que le proporcionen la información de que dispongan, para poder cumplir con esa función fiscalizadora, sin que a ello le sea oponible la secrecía que debe guardarse respecto de esa información.
- 26 Ahora bien, de la revisión de los ordenamientos referidos, esta Sala Superior no advierte alguna previsión a partir de la que pueda desprenderse que esa autoridad administrativa electoral cuente con la atribución de requerir a las autoridades ministeriales, a efecto de que le remita información y/o documentación relacionada con las carpetas de investigación en materia penal de las que se encuentren conociendo.
- 27 Asimismo, de la revisión del orden jurídico, este órgano jurisdiccional no advierte alguna disposición que obligue a las autoridades ministeriales a remitir al señalado Instituto Nacional Electoral documentación o información relacionada con las investigaciones que en materia penal realiza.
- 28 Sobre el particular, resulta pertinente señalar que, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, base V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de



fiscalización de los recursos de los partidos políticos se desarrollará en la Ley, dentro de las que se encuentra la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de la autoridad electoral establecidas en la Constitución y la Ley.

- 29 En ese sentido, debe señalarse que esa obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno no es absoluta, ni puede sujetarse a las situaciones o circunstancias particulares que se consideren necesarias por el Instituto Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones, sino que esta se encuentra condicionada a los supuestos expresamente señalados en la Constitución y la Ley, es decir, ese deber de colaboración de las autoridades se encuentra acotada a los casos expresamente señalados en el orden jurídico, máxime, cuando existan normas que expresamente les obliguen a guardar sigilo y proteger, frente a terceros, la información y documentación de que dispongan sobre supuestos específicos.
- 30 Lo anterior se robustece si se toma en consideración que, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos de autoridad que puedan implicar una molestia a los gobernados deberán fundarse en la debida fundamentación y motivación, lo que implica, necesariamente, que la autoridad emisora señale las normas en que sustenta su actuación y las razones por las que se requiere para el cumplimiento de sus funciones.
- 31 Cabe mencionar que, en el párrafo segundo de la señalada disposición constitucional, se dispone que el tratamiento de datos de las personas se sujetara a las excepciones señaladas en la Ley, las cuales atenderán a disposiciones de orden público, o para proteger los derechos de terceros, entre otros.

SUP-JE-262/2021

- 32 De ahí que, si una autoridad ministerial cuenta con datos personales de los implicados en la causa seguida, la protección de esos datos debe atender, de manera estricta a los supuestos contenidos en la Ley.
- 33 Conforme a ello, aún y cuando la autoridad administrativa electoral cuenta con amplias facultades para allegarse de la información y documentación necesaria para la resolución de los asuntos en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, esta no puede ser oponible de manera automática, a la secrecía que constitucional y legalmente se exige mantener otras autoridades, a menos que exista una previsión específica en ese sentido, como sucede en el caso de las materia bancarias, fiduciarias y fiscales.
- 34 En este sentido, el que la autoridad electoral nacional esté actuando en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así sea en el ejercicio de atribuciones de interés público, no la faculta para allegarse o solicitar información o documentación contenida en fuentes de información, respecto de las cuales existe una obligación de secrecía de la investigación, como sucede en el caso de las carpetas sustanciadas por las autoridades ministeriales, tal y como lo pretende la recurrente, en virtud de que no existe una norma expresa que así lo prevea.
- 35 En efecto, con independencia de que la petición que se formuló a la autoridad ministerial tenga por objeto recabar supuesta información y documentación vinculada con la atribución fiscalizadora de la autoridad electoral nacional y de que ésta sea sujeto obligado en materia de protección de datos personales, el secreto ministerial constituye una limitación legal respecto a la obtención de información contenida en las carpetas de investigación, ante la ausencia de una norma que faculte



expresamente a que, con motivo del ejercicio de la facultad fiscalizadora, pueda superarse dicha limitante.

36 Asimismo, la colaboración entre autoridades tampoco puede facultar o exceptuar a las instancias públicas recurrentes y responsables respecto del cumplimiento de sus atribuciones, como lo sostiene en su demanda el Instituto actor.

37 Lo anterior debido a que, en todo caso, **ese apoyo⁴² debe otorgarse a partir del desempeño de las funciones que dichas autoridades efectúan, funciones que deben encontrar un asidero constitucional y legal**, sin que en el caso se encuentre, como ya se indicó, la superación del secreto ministerial como atribución legal del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de su facultad fiscalizadora y, por ello, desde mi perspectiva, tal colaboración entre autoridades no puede servir de fundamento de la superación del secreto ministerial o como justificación del ejercicio de facultades implícitas, como lo sostiene la mayoría, por lo que estimo que esta Sala Superior se encuentra imposibilita para reconocer algún deber a cargo de la autoridad ministerial de prestar dicha colaboración en la superación del referido secreto.

38 Cabe destacar que no resulta aplicable la **Tesis XLIV/2004** de rubro: **SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN**, ya que deriva de ordenamientos abrogados que permitían excepciones al secreto ministerial, diversos a los que sustentan el acto impugnado.

39 En efecto, tal tesis deriva de la sentencia recaída al **SUP-RAP-18/2003** en donde esta Sala Superior sostuvo que la ley entonces vigente permitía la entrega a la autoridad electoral federal de la

⁴² Previsto en el artículo 4, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone: “*Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución y esta Ley.*”

SUP-JE-262/2021

documentación que obraba en averiguaciones previas, esencialmente porque la Ley Orgánica de la extinta Procuraduría General de la República **establecía como excepción al secreto ministerial el mandamiento de autoridad competente**, siendo que la actual regulación en la que se sustentó la autoridad ministerial federal la llevó a negar la solicitud, al considerar que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral no reunía las calidades que lo legitimaran para acceder a la información contenida en la carpeta de investigación.

40 Además, dicho asunto derivó de una controversia de naturaleza distinta pues, en aquélla, el acto impugnado lo constituyó, precisamente, una resolución del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, autoridad respecto de la cual se reclamó la consideración y alcance que dio al valorar la información proporcionada por la autoridad ministerial en un procedimiento en materia de fiscalización, y frente a dicho planteamiento, esta Sala Superior sostuvo que dicho instituto se había allegado de los medios de prueba cuestionados de forma lícita, al existir en aquél entonces una norma que permitía excepcionalmente la entrega de la documentación contenida en averiguaciones previas.

41 En el presente asunto, la autoridad ministerial sustentó su negativa conforme a lo dispuesto en el artículo **218 del Código Nacional de Procedimientos Penales** que dispone: *“Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, **son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.**”*

42 Así, el recurrente pretende que su petición quede exceptuada de la reserva establecida en dicho numeral, sustentándose en su sola



calidad como ente rector del sistema nacional electoral y única autoridad encargada de la fiscalización de los partidos políticos, sin existir una norma que contenga una excepción expresa al secreto ministerial a partir de dichas calidades, o bien, una disposición que prevea la superación de dicho secreto al ejercer sus funciones de fiscalización, sin que se encuentre un sustento para derivar facultades implícitas como lo sostiene la mayoría, ante la previsión expresa de la inoponibilidad del secreto fiduciario, bancario y fiscal ante la facultad fiscalizadora del INE y no otra.

- 43 Por ende, en el presente caso, no advierto que con el acto impugnado se esté ocasionando una afectación a los principios rectores de la función electoral, y en particular a la facultad fiscalizadora con que cuenta el INE, puesto que la negativa de la autoridad ministerial se sustentó en la norma procesal penal que le impide excepcionar de la secrecía las investigaciones que lleva a cabo, sin que este órgano jurisdiccional haya advertido la existencia de una norma del ámbito electoral que facultara a dicho instituto a la superación de dicha secrecía en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización.
- 44 Ahora bien, debe señalarse que este órgano jurisdiccional no advierte que la sola negativa de la autoridad ministerial de proporcionar información relativa a una carpeta de investigación, se traduzca, por sí misma, en una afectación a la facultad de fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- 45 Ello porque, la autoridad administrativa electoral cuenta con las facultades constitucionales y legales necesarias para recabar, de diversas autoridades y particulares, la información que considere pertinente para la debida integración y resolución del asunto que en materia de fiscalización conoce, lo que implica que, mediante el ejercicio de sus facultades, se encuentra en posibilidad de allegarse de los insumos necesarios para la resolución del asunto.

SUP-JE-262/2021

- 46 Ahora bien, debe señalarse que, en el caso, no procede llevar a cabo un estudio de proporcionalidad y razonabilidad tendente a realizar el control de constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los términos que lo solicita el Instituto promovente.
- 47 Ello porque el referido examen puede tener verificativo cuando las normas que se consideran contrarias a la Constitución, limitan, restringen o condicionan el ejercicio de derechos fundamentales de los gobernados, en tanto que en el caso, no se está en presencia de un asunto en el que se advierta que se afecte alguno, ya que la materia se centra en aspectos orgánicos y de competencia de las autoridades, concretamente, en definir si las atribuciones de una autoridad administrativa electoral, tienen como alcance vincular a otra a que le entregue la información recabada en ejercicio de sus facultades y cumplimiento de sus funciones.
- 48 En particular, en el caso se destaca que el acuerdo controvertido se emitió por una autoridad encargada de la investigación de los delitos, facultad establecida en el artículo 21 de la Constitución Federal, a quien compete, por regla general, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales⁴³, dentro de cuyas atribuciones se encuentra la integración de la carpeta de investigación, a la que se puede acceder bajo supuestos específicos previstos en la propia ley adjetiva penal, bajo el amparo del derecho de una defensa adecuada y de acceso a la justicia.⁴⁴

⁴³ Tesis 1ª. CCCXIII/2013 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, así como para las excepciones la Tesis 1ª./J.45/2020 (10ª.) de rubro: EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR PARTICULARES. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 428 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

⁴⁴ Jurisprudencia 1ª./J. 7/2021 (11ª) de rubro: CARPETA DE INVESTIGACIÓN. LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PERMITIR SU ACCESO A LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO, NO PODRÁ SER IMPUGNADA A TRAVÉS DEL RECURSO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; así como Tesis 1ª./J. 72/2019 (10ª.) de rubro: DEFENSA ADECUADA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. EL INDICIADO Y SU DEFENSOR TIENEN DERECHO A OBTENER COPIAS O



- 49 Además, este órgano jurisdiccional considera que el escrutinio de la constitucionalidad de dicha disposición legal constituye formal y materialmente una norma penal y no electoral, susceptible de impugnación ante diversas instancias judiciales, en donde se pueda analizar si se satisface una ponderación entre el derecho de acceso a la información pública y el fin y objetivo que busca con su restricción, a partir de un caso específico.⁴⁵
- 50 Así, al concluirse que el secreto ministerial respecto de carpetas de investigación en causas penales sí es oponible al Instituto Nacional Electoral cuando actúa en ejercicio de su facultad de fiscalización, es que estimo que **no ha lugar a vincular a la autoridad ministerial responsable de conformidad a lo solicitado por dicha autoridad electoral nacional**, como lo pretende el recurrente.

V. Es procedente abandonar el criterio de la Tesis XLIV/2004

- 51 Como previamente se advirtió, en la resolución correspondiente al expediente SUP-RAP-18/2003 este órgano jurisdiccional realizó una interpretación de la Ley Orgánica de la extinta Procuraduría General de la República, vigente en esos momentos, que posibilitaba la entrega de documentación que obraba en averiguaciones previas a la autoridad electoral federal sobre la base de que dicho ordenamiento establecía como excepción al secreto ministerial el mandamiento de autoridad competente.
- 52 De dicho asunto derivó el criterio que recoge la **Tesis XLIV/2004** de rubro: **SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE**

REPRODUCCIONES FOTOGRÁFICAS DE LOS DATOS DE PRUEBA QUE OBRAN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, CUANDO EL IMPUTADO SE UBICA EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO TECRERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

⁴⁵ Tal y como lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el **Amparo en Revisión 173/2012**, en el que declaró, entre otros, la inconstitucionalidad de algunos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales que establecían la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas, frente al derecho de acceso a la información pública, al contener una restricción absoluta que impedía cualquier modalización por parte del órgano que tenía a su cargo la indagatoria.

SUP-JE-262/2021

AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN, que permitían excepciones al secreto ministerial, al existir en aquél entonces una norma que posibilitaba a la autoridad electoral, el acceso a la documentación contenida en averiguaciones previas.

53 Bajo tales consideraciones, en congruencia con la postura recogida a lo largo de la presente resolución, considero que se debe abandonar el criterio contenido en la tesis relevante citada, puesto que, deriva de la interpretación de ordenamientos abrogados que permitían excepciones al secreto ministerial, diversos a los que sustentan el acto impugnado; sin que para ello resulte necesario una determinada votación calificada, como si lo exige en el caso de las jurisprudencias, el artículo 216 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴⁶

VI. Conclusión

54 Las razones anteriores, son las que estimo debieron prevalecer en la sentencia del juicio electoral y, en consecuencia, las expongo íntegramente para que formen parte de este voto particular, como constancia de mi postura frente al tema.

55 Por lo anterior formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

⁴⁶ En similares términos se pronunció una mayoría de las y los integrantes de esta Sala Superior en la resolución correspondiente al expediente SUP-JDC-145/2020.