



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-263/2021

ACTOR: SECRETARIO EJECUTIVO
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO
DE LA FEDERACIÓN, ADSCRITO AL
EQUIPO B-III, DE LA UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN Y LITIGACIÓN B-III,
DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA
EN DELITOS ELECTORALES DE LA
FISCALÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

SECRETARIA: ALEXANDRA D.
AVENA KOENIGSBERGER

COLABORARON: LEONARDO
ZÚÑIGA AYALA, DANIELA IXCHEL
CEBALLOS PERALTA Y EDITH
CELESTE GARCÍA RAMÍREZ

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

Sentencia de la Sala Superior que **declara fundada** la pretensión del Instituto Nacional Electoral de ordenar al agente del Ministerio Público, adscrito a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República que entregue diversa documentación correspondiente a una carpeta de investigación a su cargo. Esta decisión se basa en que el secreto ministerial no es oponible a las facultades de investigación con las que cuenta el Instituto Nacional Electoral para sustanciar los procesos sancionadores en materia de fiscalización.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA.....	4
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL....	6
4. PROCEDENCIA.....	6
5. ESTUDIO DE FONDO	7
6. RESOLUTIVOS.....	19

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNPP:	CNPP
FEDE:	Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales
FGR:	Fiscalía General de la República
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de copias de carpeta de investigación. Mediante oficios de nueve de abril de dos mil dieciocho y diez de mayo de dos mil diecinueve, la titular de la UTF le solicitó a la FGR copia simple de una carpeta de investigación, por considerar que resultaba necesaria para la sustanciación de diversos procedimientos en materia de fiscalización.



1.2. Desahogo de la solicitud. El veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, la directora general de Asuntos Jurídicos de la FGR negó la expedición de las copias solicitadas de la carpeta de investigación, requeridas por el INE.

1.3. Segunda solicitud de copias. El veintidós de octubre de dos mil veintiuno¹, la titular de la UTF solicitó, de nueva cuenta, a la FGR copia de la carpeta de investigación de origen y realizó diversas consideraciones respecto de la negativa de expedición acordada por la directora general de Asuntos Jurídicos.

1.4. Negativa de entrega de documentación. El ocho de noviembre, el agente del Ministerio Público de la Federación de la FEDE² le comunicó a la UTF³, sobre la negativa de expedición de las copias solicitadas. El oficio de referencia se le notificó a la promovente el nueve de noviembre.

1.5. Juicio electoral. El dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, el secretario ejecutivo del INE promovió el presente juicio electoral, a fin de impugnar el oficio señalado en el punto anterior.

1.6. Turno. Recibidas las constancias respectivas en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-JE-263/2021** y turnarlo a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

1.7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente y admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

1.8. Sesión pública y engrose. En la sesión pública del veintidós de diciembre, por mayoría de votos, se rechazó el proyecto formulado por el

¹ A partir de este momento todas las fechas se refieren al año de dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

² Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito al equipo B-III, de la Unidad de Investigación y Litigación B-III, de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales.

³ Oficio número FEDE-B-EI/III-C1-175/2021.

magistrado ponente y se encargó al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón la elaboración del engrose correspondiente.

2. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio electoral, porque el secretario ejecutivo del INE controvierte una determinación de una autoridad federal en materia de procuración de justicia que, a su juicio, obstaculiza el ejercicio de las facultades constitucionales y legales del Instituto al que representa.

El acto impugnado es materialmente electoral porque incide en el funcionamiento y en las facultades constitucionales que tiene el Instituto en materia de fiscalización de recursos públicos.

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 en el 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 existe una respuesta dada frente al ejercicio de facultades de una autoridad electoral.

De esta forma, esta Sala Superior, como tribunal constitucional de cierre en materia electoral y, en particular, de derechos político-electorales, tiene competencia para conocer de los actos emitidos por autoridades cuando estos puedan incidir o tener un impacto en la materia y en la **función electoral**, incluida la función del INE para fiscalizar la utilización de los recursos públicos.



Asimismo, debe considerarse que conforme la perspectiva que orientó la exposición de motivos⁴ 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*”. Esto se previó 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. Para ello, establece que la ley desarrollará las atribuciones de dicha autoridad y de los órganos técnicos dependientes del mismo para la realización de tal función.

De lo anterior, se confirma que lo que se impugna es acto que puede incidir en las atribuciones del Instituto respecto de la fiscalización de los recursos que utilizan los partidos políticos y, por tanto, se considera que se actualiza la competencia de esta Sala Superior.

En este sentido, la presente controversia, si bien no puede ser resuelta 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.

⁴ 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.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, en relación con el 17 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.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020⁵ 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.

4. PROCEDENCIA

El juicio cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios.

4.1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella la parte actora precisa la calidad con la que comparece; correo electrónico para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; el órgano responsable; los hechos; los conceptos de agravio; ofrece medios de prueba y asienta su firma autógrafa.

4.2. Oportunidad. Se cumple el requisito porque la determinación controvertida se le notificó a la promovente el nueve de noviembre, por lo que el plazo para impugnarla oportunamente transcurrió del diez al dieciséis del mismo mes, sin contabilizar el sábado trece y domingo catorce, ni

⁵ Aprobado el primero de octubre de 2020 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del trece siguiente. Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020.



tampoco el lunes quince por ser inhábil en términos de Ley, al no estar el asunto relacionado con un proceso electoral.

Por tanto, como la demanda se presentó el dieciséis de noviembre, resulta evidente que se presentó oportunamente.

4.3. Interés Jurídico. Se satisface, porque se alega que la determinación impugnada causa afectación en las atribuciones constitucionales y legales con las que cuenta el INE en materia de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, de ahí que cuente con acción procesal para controvertirla.

4.4. Legitimación. Se colma el requisito, puesto que el presente juicio electoral fue promovido por el secretario ejecutivo del INE, en representación legal de dicho órgano electoral.

4.5. Definitividad. Se satisface el presente requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la resolución impugnada.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

El presente asunto deriva de la negativa de la FGR, en particular del ministerio público adscrito a la FEDE, de entregar copias de un expediente relacionado con el ejercicio de la facultad de fiscalización del INE.

En concreto, la UTF del INE solicitó la expedición de copias simples de una carpeta de investigación, sin embargo, le fueron negadas bajo el argumento de que la información solicitada estaba protegida por el secreto ministerial y que no se actualizaba ningún supuesto para superarlo.

El agente del ministerio público adscrito a la FEDE sustentó su determinación en lo dispuesto en el artículo 218 del CNPP⁶, el cual señala

⁶ **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

que los registros de las investigaciones ministeriales solo 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.

De igual manera, estimó que no se encontraba obligado 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.

5.1.2. Agravios

El secretario ejecutivo del INE pretende que se vincule a la autoridad ministerial responsable a que expida la documentación que le fue solicitada.

Al respecto, sostiene que la negativa de otorgarle las copias solicitadas 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 revisión de la autoridad electoral nacional, y que la autoridad ministerial desconoce que la misma disposición constitucional establece

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. 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.



que en el desarrollo de dicha actividad contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

También, 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 CNPP, resulta inexacta, pues, al negar la expedición de las copias, pasó por alto que también la autoridad electoral nacional se encuentra actuando en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales de revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las cuales, al igual que la persecución de los hechos delictivos, son de interés público.

Finalmente, señala que la autoridad ministerial dejó de atender los criterios establecidos por esta Sala Superior relativos a que el secreto ministerial tutelado por el referido artículo 218 del CNPP, no es oponible al Instituto en el desarrollo de su función de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos⁷, además de que, el INE se encuentra obligado a utilizar la información exclusivamente para los fines que se pretenden, y a proteger y mantener secrecía de las actuaciones ministeriales.

Por lo tanto, el problema jurídico que subsiste ante esta Sala Superior consiste en determinar si el secreto ministerial debe de prevalecer por encima de la facultad investigadora de fiscalización del INE o si, por el contrario, esas facultades no son oponibles a la figura mencionada.

De ahí que para el estudio de presente asunto, en primer lugar, se desarrollará un análisis de las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de esta facultad y la colaboración con otras instituciones y, posteriormente, se presentarán las conclusiones de esta Sala para los agravios que expone el actor.

5.2. Marco jurídico aplicable

⁷ 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.

La facultad de fiscalizar los recursos públicos del INE está prevista en el 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, y penúltimo párrafo, de la Constitución general, disposición que establece como competencia del Instituto Nacional Electoral —en concreto, a su Consejo General—, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. De igual forma, se señala que, 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.**

Asimismo, señala que la ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la correcta realización de su función.

Del artículo constitucional anterior es válido interpretar que el constituyente delegó al legislador la tarea de determinar las facultades y atribuciones del INE para efectos de cumplir con su función fiscalizadora, lo cual se ve reflejado en distintas disposiciones de la LEGIPE.

En primer lugar, destacan los artículos 4, párrafo 2, y 94.1 de esa ley, que prevén un principio de auxilio o de colaboración entre las autoridades estatales, a fin de contribuir a que el INE pueda llevar a cabo de forma adecuada sus funciones.

En específico, el párrafo segundo del artículo 4 señala que **“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”.

Por su lado, el **artículo 94.1** establece que “las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales están obligadas a proporcionar a los órganos del Instituto Nacional Electoral, a petición de los presidentes respectivos, los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública necesarios para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones”.

En segundo lugar, de entre las facultades previstas para el Consejo General del INE destaca lo previsto en el artículo 190 de esta misma ley, que señala



que dicho órgano estará a cargo de la función fiscalizadora por medio de su Comisión de Fiscalización. Además, ese mismo artículo señala que la UTF será el órgano encargado para superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Asimismo, el artículo 191, inciso d), prevé, entre de las facultades del Consejo General del INE, el vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales.

Por su parte, respecto de la Comisión de Fiscalización, el artículo 192, inciso m), prevé como facultades, de entre otras, la de 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, y el inciso n) de ese mismo artículo prevé la aprobación de convenios a suscribir por el INE con las instancias del Estado mexicano, necesarios para acreditar el origen lícito de los recursos utilizados por los partidos políticos.

Respecto de la UTF, el artículo 196.1 establece que esta unidad es el órgano que tiene a su cargo la investigación de lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

Asimismo, el artículo 199,1, inciso c) 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 LEGIPE destacan el artículo 200.1, que 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,” mientras que el punto dos de este mismo artículo establece que la UTC “podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones”.

Por otro lado, resulta también 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.

Finalmente, el artículo 36 de la Ley de la FGR señala que “la Fiscalía General, de conformidad con las competencias y autonomía que le confiere la Constitución, y las autoridades a que se refiere el artículo 34 de esta Ley se coordinarán y colaborarán dentro del ámbito de sus competencias y autonomías constitucionales para el debido cumplimiento de sus respectivas facultades”.

Las disposiciones expuestas muestran, en primer lugar, que tanto la legislación electoral como penal prevén el principio de auxilio y colaboración entre las instituciones estatales, a fin de garantizar y colaborar con su debido funcionamiento.

En segundo lugar, y respecto de las facultades de fiscalización del INE, se desprende que tanto el constituyente, como el legislador, le dotaron de las facultades necesarias y suficientes para que pueda llevar a cabo el ejercicio de su función fiscalizadora en las mejores condiciones y sin obstáculos u obstrucciones, facultándole incluso para requerir la colaboración de otras instituciones, incluyendo el traslado de información.

En tercer lugar, no se advierte que este principio de colaboración que está previsto tanto en la LEGIPE como en la legislación penal excluya a la FGR del deber de colaborar con las instancias gubernamentales que así lo requieran como, por ejemplo, la UTF.

De esta forma, esta Sala Superior considera 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.

5.3. El secreto ministerial no es oponible a la facultad de fiscalización del INE

Esta Sala Superior considera que **son fundados los agravios** de la parte actora, porque es jurídicamente viable permitir un traslado de información entre la Fiscalía y el Instituto en el ejercicio de su función fiscalizadora, sin que esto implique dejar de proteger la finalidad que se busca con el secreto ministerial.

Esta decisión se sustenta en la necesidad de maximizar el ejercicio de las facultades de fiscalización del INE, previstas a nivel constitucional, sin que esto ponga en riesgo la información que obtiene la Fiscalía y que forma parte de sus carpetas de investigación.

Así, para esta Sala Superior la falta de previsión expresa respecto de que el secreto ministerial es inoponible al INE en su facultad fiscalizadora es insuficiente para concluir que se le debe negar la información al Instituto amparándose en esa figura.

Es importante considerar que tanto el poder revisor, como el legislador, le otorgaron al Instituto amplias facultades a efectos de controlar y vigilar el uso de los recursos públicos por parte de los partidos políticos. Estas facultades son tan amplias que, incluso, expresamente se señaló que los secretos bancario, fiduciario y fiscal le serían inoponibles. Con esto, lo que se buscó es fortalecer institucional y procedimentalmente al Instituto, **concretizando la ampliación de sus facultades fiscalizadoras sin restricciones**⁸.

⁸ 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

Por lo tanto, si la finalidad de prever la inoponibilidad de esos secretos era fortalecer al INE en su facultad de fiscalización, no existe razón válida que permita concluir que el secreto ministerial resulta oponible, pues justamente la intencionalidad del legislador era evitar obstáculos para el adecuado funcionamiento de una institución.

Esta interpretación se deriva de un entendimiento sistemático y, por lo tanto, armónico 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, 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).

Sostener la oponibilidad del secreto ministerial a las facultades del INE tendría una repercusión en su tarea de fiscalización, pues le obligaría a agotar otras vías para obtener la información requerida y que ya se encuentra en el poder de otra institución estatal.

Esto obstaculiza la función del Instituto en su tarea de fiscalizar los recursos públicos, pues por su naturaleza y los plazos en los que se desarrollan los

tres párrafos al artículo 134, y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



procedimientos de investigación, imponerle obstáculos para allegarse de los elementos a valorar compromete sus resultados.

Asimismo, sostener que el secreto ministerial es oponible al Instituto en sus facultades de fiscalización entorpece el principio de auxilio y colaboración entre entidades estatales, el cual, como ya se mencionó, está previsto tanto en la LEGIPE como en el CNPP.

Incluso, bajo el amparo de este principio de auxilio y colaboración entre autoridades fue que la FEDE y el INE celebraron un convenio de colaboración el día nueve de abril de dos mil diecinueve, con la finalidad de fomentar la participación ciudadana y prevenir los delitos electorales.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera que del marco normativo vigente se desprende que es jurídicamente válido que exista un traslado de información entre la Fiscalía y el Instituto, para el ejercicio de las funciones de estos órganos. En específico, se considera que resulta fundada la pretensión del Instituto de que la FEDE le entregue copia simple de las carpetas de investigación que solicitó, ya que con esto se facilita y protege la función de ese instituto de fiscalizar los recursos que utilizan los partidos políticos.

Esta Sala Superior sostuvo un criterio similar en el **SUP-RAP-18/2003**. Ahí, se analizó la entonces norma penal que establecía la figura del secreto ministerial. Si bien en ese recurso un partido político impugnaba unas sanciones impuestas por el entonces Instituto Federal Electoral, uno de sus agravios radicaba en la violación a sus garantías procesales porque esa autoridad solicitó copias simples de una investigación a cargo del ministerio público.

En ese precedente, la Sala Superior interpretó los alcances del artículo que preveía el secreto ministerial y estableció que existen dos tipos de secreto: el absoluto y el relativo. El secreto ministerial se calificó como relativo, porque existen excepciones a esta confidencialidad, de entre las cuales se

encuentran el auxilio entre las autoridades federales, prevista, **actualmente**, en el artículo 4 de la LEGIPE.

Esta interpretación, incluso, coincide con lo razonado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al resolver el Amparo en revisión 484/2018 analizó la constitucionalidad del artículo 218 del CNPP, y concluyó que, a pesar de que dicho artículo establece una limitación válida al derecho a la información, **el ministerio público debía tomar en consideración no solo el CNPP, sino también la Ley General de Acceso a la Información Pública** de la que se advierte la inoponibilidad del secreto ministerial, tratándose de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Ahora bien, en modo alguno esto implica que se ponga en riesgo el manejo adecuado de la información contenida en los expedientes penales, cuya investigación sigue en curso. Tampoco implica que se desconozcan los principios que rigen a la materia y cuya salvaguarda debe garantizarse.

Este Tribunal Electoral reconoce que existen razones para justificar que la información de las causas penales solo pueda ser conocida, en principio, por la FGR, la persona presuntamente responsable y la víctima de un hecho delictivo. Lo contrario podría obstaculizar y entorpecer la adecuada investigación de las autoridades ministeriales e, incluso, poner en riesgo la integridad física de las partes involucradas. De ahí que, en principio, resulte razonable que la información de las causas penales sea de carácter estrictamente reservado.

Sin embargo, a fin de evitar repercusiones en la investigación penal como consecuencia de la información que, en su momento, llegue a trasladar la FEDE al INE, se requiere limitar el uso de esa información a las funciones del instituto, sin que ello pueda tener otra repercusión frente a una autoridad distinta a las electorales.

Así, en el precedente SUP-RAP-18/2003 se razonó que la necesidad de obtener e intercambiar información que, en principio, debería permanecer



reservada, obliga al establecimiento de “fórmulas que combinen el logro de ambos valores”. Es decir, de permitir el intercambio de información sin que ello implique extenderla al conocimiento o difusión más allá de lo estrictamente necesario.

Esto se prevé en el artículo 39.2 de la LEGIPE, que establece el deber general que tienen todas y todos los servidores públicos del INE de mantener la confidencialidad de la información de su conocimiento y hacer un uso adecuado de ella: “[...] **No podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio**”.

Sin embargo, esta Sala Superior no es indiferente frente a lo planteado por la autoridad responsable en relación con lo sensible que es la información que maneja, sobre todo si trata de investigaciones en curso.

Por lo tanto, se considera pertinente establecer que el INE deberá actuar con estricto apego a la normativa relacionada con el tratamiento de la información con el carácter de reservado y confidencial que le proporcione la autoridad ministerial. **Además, deberá extender esa obligación no solo a la etapa de investigación, sino a todas en las que haga uso de la información. Por ejemplo, al momento de emitir su resolución, publicarla e, incluso, en los procesos de divulgación y difusión de sus resoluciones.** Con esto se garantiza el debido resguardo y manejo de la información sensible, así como el ejercicio de las funciones de ambas autoridades.

De esta forma, esta Sala Superior considera que si bien, como ya se mencionó previamente, es un hecho notorio que el INE y la entonces FEPADE cuentan con un convenio de colaboración⁹ que, en principio, permitiría acceder a la información en los archivos de la autoridad, el INE y

⁹ Cuyo extracto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de junio de 2019 (<https://bit.ly/3yRYfeg>).

la FEDE pueden verificar sus alcances y términos y, de ser necesario, realizar 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, a la vez que se pueda regular, 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 en esta materia rigen en nuestro ordenamiento jurídico mexicano.

Por lo anterior, esta Sala Superior concluye que:

- Del artículo 4, párrafo 2, de la LEGIPE, 36 de la Ley de la Fiscalía General de la República y 74 del CNPP se desprende la colaboración entre los organismos públicos autónomos, por lo que es **fundada** la solicitud del Instituto;
- El hecho de que el ministerio público otorgue información que tiene en su poder no implica que la misma deje de ser reservada o confidencial, pues el INE tiene el deber de mantenerla protegida y de utilizarla exclusivamente para los fines estrictamente necesarios.

En ese sentido, no es posible convalidar la interpretación que el ministerio público realizó respecto del artículo 218 del CNPP, pues tal disposición no debe interpretarse aisladamente, sino que se tiene que valorar considerando lo dispuesto por lo establecido en la LEGIPE y demás ordenamientos aplicables, entendiéndose su finalidad y objetivo en consonancia con los principios y objetivos del sistema constitucional de vigilancia, rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

Con esta decisión, **se salvaguarda el funcionamiento de ambas instituciones**. Por un lado, el traslado de la información al INE promueve y facilita su función fiscalizadora y, por el otro, ordenar al Instituto a que mantenga reservada en todo momento la información que le sea compartida salvaguarda el secreto ministerial y, con ello, protege las funciones de la Fiscalía.



Por lo anterior, y al concluir que es fundada la pretensión del INE, se ordena al Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales a que entregue las copias simples de las carpetas de investigación solicitadas por el Instituto.

6. RESOLUTIVOS

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 como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados Felipe De la Mata Pizaña e Indalfer Infante Gonzales, con los votos particulares de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José Luis Vargas Valdez. El secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe 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 ELECTORAL¹⁰, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JE-263/2021.

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-263/2021, 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 Penales¹¹, 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,

¹⁰ Con la colaboración de Alfonso González Godoy, Carmelo Maldonado Hernández y Juan Manuel Arreola Zavala

¹¹ En adelante CNPP



sancionar el rebase del tope de gastos de campaña o el origen o uso ilegal de recursos por parte de los partidos 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.

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 ordinaria¹².

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.

¹² Ver sentencia SUP-RAP-173/2008.

Sobre esto, la Sala Superior ha sostenido que cualquier 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 autoridades¹³.

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.

¹³ Ver sentencias SUP-JDC-1824/2019, SUP-REP-678/2018 y SUP-REC-135/2017.



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 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 sostenido¹⁴ 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.

¹⁴ Ver sentencias incidentales SUP-JDC-402/2018, SUP-JDC-403/2018, SUP-JDC-404/2018, SUP-JDC-412/2018 y SUP-JDC-583/2018.

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.

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-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.

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 número FEDE-B-EILIII-C1-175/2021, se dictó por un Agente del Ministerio Público de la Federación¹⁵ adscrito a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales¹⁶, el cual, en ejercicio de sus atribuciones, declinó la solicitud de expedición de copias certificadas de una carpeta de investigación, 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.

La determinación anterior, la sustentó, en esencia, en que, en

¹⁵ En adelante AMPF

¹⁶ En adelante FEDE



términos de lo dispuesto en el artículo 218 del CNPP, los registros de las investigaciones 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.

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 instrúa por un delito relacionado con hechos de corrupción.

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-EILIII-C1-175/2021, 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.

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 escapan o no corresponden a la esfera de lo *electoral* propiamente 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 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 asunto¹⁷ 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

¹⁷ Ver sentencia SUP-RAP-018/2003.



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 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 plano¹⁸.

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

¹⁸ En sentido similar se pronunció esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-28/2020 y acumulado.

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 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-263/2021.

- 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 Penales¹⁹, los registros de las investigaciones 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.

¹⁹ **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.

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.



- 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 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 políticos²⁰.
- 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.

²⁰ 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.

- 10 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.
- 11 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.
- 12 Además, se considera que, de acuerdo con el precedente establecido por esta Sala Superior en el SUP-RAP-18/2003, una excepción a la confidencialidad del secreto ministerial lo constituye el auxilio entre autoridades que prevé el artículo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 13 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.



- 14 En mi concepto, tal y como lo propuse en el proyecto originalmente sometido a consideración del Pleno de esta Sala Superior, rechazado por la mayoría, resultan **infundados** los agravios de la autoridad actora.
- 15 Lo anterior, porque estimo que 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.
- 16 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.
- 17 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.
- 18 En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución Federal de dos mil siete²¹, se sostuvo que entre los objetivos estaba el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las

²¹ 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.

limitaciones que habían enfrentado en su actuación, y en el dictamen de la Cámara de Senadores²² se destacó la importancia de las propuestas, entre ellas, la relativa a que en el ejercicio de las atribuciones de fiscalización, el entonces Instituto Federal Electoral no estaría limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

19 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.

20 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.

21 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

²² **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).



autoridades competentes e instituciones públicas y privadas, **con la finalidad de superar el secreto fiduciario, bancario y fiscal.**

- 22 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.
- 23 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.
- 24 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.
- 25 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.

- 26 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.
- 27 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.
- 28 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.

- 29 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.
- 30 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.
- 31 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.
- 32 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.

- 33 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.
- 34 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.
- 35 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.
- 36 Lo anterior debido a que, en todo caso, **ese apoyo²³ debe otorgarse a partir del desempeño de las funciones que dichas**

²³ 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.***”



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 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.

- 37 Cabe destacar que no resulta aplicable el precedente que cita el recurrente, y que utiliza la mayoría para justificar su decisión, ya que en la sentencia recaída al **SUP-RAP-18/2003** esta Sala Superior sostuvo que la ley entonces vigente permitía la entrega a la autoridad electoral federal de la 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.
- 38 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.

39 De igual forma, resulta inaplicable 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 del precedente antes citado y de ordenamientos abrogados que permitían excepciones al secreto ministerial, diversos a los que sustentan el acto impugnado.

40 En efecto, 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.”*

41 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.

- 42 Por otra parte, en relación a lo que sostiene el recurrente en el sentido de que esta Sala Superior ha privilegiado el principio inquisitivo en los procedimientos administrativos en materia electoral, tal y como se sostuvo en el **SUP-RAP-50/2001**, cabe hacer notar que dicho asunto se vinculaba con la **superación del secreto bancario**, cuya inoponibilidad deriva expresamente de la constitución y la ley, a diferencia del secreto ministerial, oponible a la autoridad electoral conforme a la ley procesal penal, lo que constituye una limitación válida al principio inquisitivo en materia de fiscalización.
- 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.
- 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 tribunales²⁴, 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.²⁵

- 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.²⁶
- 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**

²⁴ 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).

²⁵ 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 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.

²⁶ 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.

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 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.²⁷

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.

²⁷ 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.

SUP-JE-263/2021