



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-167/2023

Recurrentes: MORENA.

Responsable: Presidencia de la Comisión de Fiscalización del INE.

Tema: Visitas de verificación previo al inicio de los procesos electorales 2023-2024

Hechos

- 1. Acuerdo sobre monitoreo y fiscalización.** El 10 de julio, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos sobre verificación, monitoreo y fiscalización de procedimientos previos a los procedimientos electorales federales y locales 2023-2024.
- 2. Orden de visitas de verificación.** El 19 de julio, la presidencia de la Comisión de Fiscalización informó al responsable de finanzas del CEN de Morena una orden de visitas de verificación previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención de los apoyos de la ciudadanía de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.
- 3. Recurso de apelación.** Morena controvertió esa determinación.

Consideraciones

Planteamiento

El actor sostiene que la responsable carece de competencia para ordenar visitas de verificación con motivo de los procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024, porque se funda en los Lineamientos de la Comisión de Fiscalización quien carece de competencia para regular aspectos de fiscalización en el mencionado proceso previo.

Decisión

Son infundados los conceptos de agravios, por lo siguiente:

- La competencia de la Presidencia de la Comisión de Fiscalización para ordenar visitas de verificación deriva de la propia normativa del Consejo General del INE emitida en cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Superior en el juicio de la ciudadanía 255 de 2023 y su acumulado.

- Es claro que el CG del INE convalidó la normativa emitida por la Comisión de Fiscalización sobre el procedimiento inédito de selección de representantes de las diversas fuerzas políticas, por lo que es conforme a derecho la orden de visitas de verificación que se sustenten la regulación de la aludida Comisión.

Conclusión: se confirma la determinación controvertida.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-167/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veintitrés de agosto de dos mil veintitrés.

Sentencia que, con motivo de la impugnación presentada por **Morena**, **confirma** la determinación contenida en el oficio PCF/UEA/478/2023 de la **Presidencia de la Comisión de Fiscalización del INE**, por el que se ordena la realización de visitas de verificación previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía de los procesos electorales 2023-2024.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. LEGISLACIÓN APLICABLE	2
III. COMPETENCIA	3
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
V. ESTUDIO DEL FONDO	4
VI. RESUELVE.....	9

GLOSARIO

Actor/ apelante:	Morena.
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Comisión o CF	Comisión de Fiscalización del INE.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Lineamientos de la CF:	Lineamientos para realizar procedimientos de campo consistentes en monitoreos y visitas de verificación, para identificar actos y propaganda realizados por sujetos obligados o personas vinculadas, independientemente de la denominación que se le dé en los ámbitos federal y/o local, previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, en los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.
Lineamientos del CG del INE	Acuerdo INE/CG448/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez y Carlos Gustavo Cruz Miranda.

I. ANTECEDENTES

1. Acuerdo sobre monitoreo y fiscalización². El diez de julio³, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos sobre verificación, monitoreo y fiscalización de procedimientos previos a los procedimientos electorales federales y locales 2023-2024.

2. Solicitud de colaboración.⁴ El diecinueve de julio, la presidencia de la Comisión de Fiscalización informó al responsable de finanzas del CEN de Morena una orden de visitas de verificación previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención de los apoyos de la ciudadanía de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.

3. Recurso de apelación. El veinticinco de julio, Morena presentó demanda de recurso de apelación para controvertir la determinación sobre visitas de verificación. La demanda fue remitida a Sala Superior el catorce de agosto.

4. Turno. Una vez recibidas las constancias, la presidencia de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-167/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

5. Instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió la demanda y, al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar cerró instrucción.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

El dos de marzo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia electoral⁵.

² Identificado con la clave CF/009/2023.

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

⁴ PCF/JEA/478/2023.

⁵ Mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo.



Sin embargo, el veintidós de junio, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, en la que determinó la invalidez del aludido decreto de reforma en materia electoral.

En consecuencia, dado el sentido de la resolución de la SCJN, la normativa electoral que resulta aplicable es la anterior al decreto de reforma que ha quedado invalidado. Importa señalar que las resoluciones del máximo tribunal son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas cuando sean aprobadas por cuando menos ocho votos⁶.

III. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto, porque es un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar un oficio de la Presidencia de Comisión de Fiscalización en el que ordenó visitas de verificación previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención de los apoyos de la ciudadanía de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.⁷

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

La demanda cumple los requisitos para analizar el fondo de la controversia, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó ante la responsable; en ellas se hace constar la denominación del apelante y la firma de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; sus conceptos de agravio y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. La demanda se presentó en tiempo, porque el oficio impugnado se emitió el diecinueve de julio y la demanda se presentó el

⁶ Artículos 43 y 72, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. En el caso concreto, la sentencia de la aludida acción de inconstitucionalidad fue aprobada por una mayoría de nueve votos.

⁷ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

SUP-RAP-167/2023

veinticinco de julio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para controvertir, sin que se cuenten los días inhábiles por no estar vinculado con un proceso electoral⁸.

3. Legitimación e interés jurídico. Se acredita porque el recurso es promovido por un partido político que impugna un oficio emitido por la Presidencia de la Comisión de Fiscalización.

4. Definitividad. Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

V. ESTUDIO DEL FONDO

Planteamiento.

El actor sostiene que la responsable carece de competencia para ordenar visitas de verificación con motivo de los procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024, porque se funda en los Lineamientos de la Comisión de Fiscalización quien carece de competencia para regular aspectos de fiscalización en el mencionado proceso previo.

Decisión.

Son **infundados** los conceptos de agravio, porque si bien la determinación controvertida se basa en unos Lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización, también es verdad que fueron convalidados por el CG del INE al emitir la normativa sobre fiscalización de los procesos políticos previos que inclusive contemplan el desarrollo de visitas de verificación.

Justificación

A. Marco normativo sobre competencia

La competencia es un presupuesto indispensable para la existencia de cualquier acto jurídico, por lo que su estudio es una cuestión de orden público y preferente⁹.

⁸ Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios.

⁹ Tesis de jurisprudencia 1/2013, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE**



Los actos emitidos por autoridades que carecen de competencia llevan a su nulidad y no producen efecto alguno.

Esta Sala Superior ha sostenido que la competencia para emitir los lineamientos sobre fiscalización de los actos políticos previos al proceso electoral es competencia del CG del INE.¹⁰

B. Caso concreto

a) Lineamientos de la Comisión de Fiscalización. En el marco del desarrollo de los procedimientos partidistas para elegir a las personas que encabezarán los denominados Comités de Defensa de la Cuarta Transformación y la Responsable de la Construcción del Frente Amplio por México, la Comisión de Fiscalización aprobó los Lineamientos.¹¹

Los Lineamientos de la Comisión de Fiscalización tuvieron como objeto regular los actos previos al proceso electoral federal y locales concurrentes 2023-2024, con relación a:

- Monitoreos de propaganda en vía pública; monitoreo en internet y visitas de verificación para identificar eventos y recorridos, distribución o colocación de propaganda realizados por los sujetos obligados o personas vinculadas.

Lo anterior, con independencia de la denominación que se les dé en los ámbitos federal y/o local, previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención del apoyo de la ciudadanía, en los Procesos Electorales Federal y Locales Concurrentes 2023-2024, de conformidad con la normativa vigente en materia de fiscalización.

b) Orden de visitas de verificación. En cumplimiento a lo ordenado en los Lineamientos de la Comisión de Fiscalización, su presidencia informó al ahora actor que se realizarían visitas de verificación previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención de los apoyos de la

OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”

¹⁰ Así se sostuvo en el SUP-JDC-255/2023 y acumulado y en el SUP-RAP-147/2023

¹¹ Ese acuerdo se emitió el pasado diez de julio.

SUP-RAP-167/2023

ciudadanía de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.

Con motivo de la orden de visita de verificación, la Comisión de Fiscalización solicitó colaboración del partido político actor para, entre otros aspectos, señalara un enlace para el desarrollo de las visitas de verificación.

c) Sentencia de Sala Superior. Este órgano jurisdiccional, al resolver el SUP-JDC-255/2023 y acumulado, sostuvo que el CG del INE es el órgano competente para emitir lineamientos generales para fiscalización de los procesos previos al proceso electoral federal.

En efecto, en dicha sentencia sostuvo que corresponde al CG del INE emitir los referidos lineamientos al ser el órgano superior de dirección del INE, el cual tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Asimismo, señaló que el CG del INE era el competente para emitir los lineamientos ya señalados **al tratarse de un caso inédito, relevante y trascendente para el ordenamiento jurídico electoral**, con la finalidad de evitar un daño irreparable al principio o valor constitucional de la equidad en la contienda.

d) Lineamientos generales del CG del INE. El pasado diecinueve de julio, el CG del INE emitió los lineamientos¹² sobre fiscalización de procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024.

El CG del INE reguló los actos y propaganda que lleven a cabo partidos políticos, organizaciones ciudadanas, personas servidoras públicas, personas aspirantes o inscritas en los procesos políticos, personas que organicen o participen en ellos.

¹² En cumplimiento a la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado.



En la parte que interesa, el CG del INE reguló las visitas de verificación, es decir, parte de la materia del objeto de la determinación que ahora se controvierte en este medio de impugnación.

Importa señalar que en los Lineamientos del CG del INE se determinó de forma expresa que continuarían vigentes los Lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización.

El CG del INE consideró oportuno dejar vigente en lo que no se opongan a los Lineamientos sobre Fiscalización, la diversa normativa emitida por la Comisión de Fiscalización para realizar procedimientos de campo consistentes en monitoreos y visitas de verificación.¹³

El CG del INE argumentó que la convalidación del acuerdo de la Comisión de Fiscalización obedecía a que los monitoreos y visitas de verificación permiten recopilar información que puede representar ingresos y gastos de los sujetos obligados.

En ese sentido, el CG del INE razonó que la observancia de los Lineamientos aprobados por dicha Comisión permitirá fortalecer la forma en que se llevarán a cabo los procedimientos de campo referidos con el fin de obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada a efecto de que dichos hallazgos sean reportados en los procesos políticos que se regulan.

e) Conclusión. Conforme a lo expuesto, **no asiste razón al actor** porque la competencia de la Comisión de Fiscalización para ordenar visitas de verificación deriva de la propia normativa del CG del INE emitida en cumplimiento de una sentencia de esta Sala Superior.

Como se ha reseñado, el CG del INE es formalmente competente para emitir los lineamientos en materia de fiscalización que se requieran para agotar efectivamente la función que tiene encomendada por la propia Constitución, que es la de verificar que el origen, uso y reporte de los ingresos y gastos de los actores políticos durante los procesos electorales, y fuera de ellos se adecúe a los principios Constitucionales.

¹³ Página 25 del acuerdo del CG del INE, de diecinueve de julio.

SUP-RAP-167/2023

Ahora bien, importa señalar que los lineamientos aprobados por la Comisión de Fiscalización tienen como objeto regular el monitoreo de propaganda en la vía pública e internet, así como **visitas de verificación**, con la finalidad de establecer parámetros generales de fiscalización en los procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024.

Con base en lo expuesto, es claro que el CG del INE **convalidó la normativa emitida por la Comisión de Fiscalización** sobre el procedimiento inédito de selección de representantes de las diversas fuerzas políticas, por lo que es conforme a derecho la orden de visitas de verificación que se sustenten la regulación de la aludida Comisión.

Además, es importante señalar que en los Lineamientos que finalmente emitió el CG del INE se regula de forma concreta y específica las visitas de verificación para los procesos políticos que actualmente desarrollan las diversas fuerzas políticas.

En los Lineamientos del CG del INE se estableció que la UTF realizará monitoreos y visitas de verificación para identificar actos de los procesos políticos, como eventos y recorridos, así como distribución o colocación de propaganda realizados por los sujetos obligados o personas inscritas, de conformidad con la normativa vigente en materia de fiscalización.¹⁴

El CG del INE determinó que se emitiría una orden de visita de verificación genérica para todos los sujetos obligados o personas inscritas, firmada por la Presidencia de la Comisión de Fiscalización. Además, la CF podrá ordenar visitas de verificación no programadas, con la finalidad de constatar las condiciones en las que los eventos o reuniones se llevan a cabo.¹⁵

Conforme a lo expuesto es claro que la visita de verificación fue regulada por el CG del INE, por lo que se debe interpretar que ese aspecto está plenamente convalidado.

En consecuencia, no asiste razón al apelante respecto a que la determinación controvertida se basa en unos Lineamientos emitidos por

¹⁴ Artículo 37, de los Lineamientos del CG del INE.

¹⁵ Artículo 44, de los Lineamientos del CG del INE.



autoridad incompetente, pues en su oportunidad los convalidó el CG del INE.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la determinación controvertida.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así, lo resolvieron por **unanimidad** las magistraturas que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y Felipe Alfredo Fuentes Barrera. La magistrada Janine M. Otálora Malassis funge como presidenta por ministerio de ley, quien emite voto concurrente. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de la presente ejecutoria y que esta 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 CONCURRENTENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-167/2023

SUMARIO: I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué se resolvió?; y IV. Razones adicionales

I. Introducción

Formulo este voto concurrente para explicar las razones por las cuales, si bien concuerdo con el sentido de la sentencia para confirmar el contenido del oficio PCF/UEA/478/2023 emitido por la Presidencia de la Comisión de Fiscalización¹ del Instituto Nacional Electoral², no comparto las consideraciones por las cuales se arriba a tal determinación.

Para un mejor desarrollo expositivo de este voto, dividiré su contenido en tres apartados: uno, en donde explicaré un poco el contexto de la controversia que dio origen al recurso de apelación señalado al rubro; posteriormente, cuál fue la decisión que adoptó este Pleno para darle solución; y finalmente, las razones adicionales para sostener el sentido de la resolución aprobada.

II. Contexto de la controversia

El presente asunto se relaciona con el oficio por el cual la Presidencia de la COF, con fundamento en los *Lineamientos sobre verificación, monitoreo y fiscalización de procedimientos previos a los procedimientos electorales federales y locales 2023-2024*, a los que les recayó la clave **CF/009/2023**, informó³ al ahora actor que se realizarían visitas de verificación previo al inicio de las precampañas y los periodos de obtención de los apoyos de la ciudadanía de los procesos electorales federal y locales concurrentes 2023-2024.

¹ En adelante, Presidencia del COF.

² En lo sucesivo, INE o Instituto.

³ PCF/UEA/478/2023

SUP-RAP-167/2023

Con motivo de la orden de visita de verificación, se solicitó colaboración del partido político actor para, entre otros aspectos, señalara un enlace para el desarrollo de las visitas de verificación

Inconforme, Morena interpuso recurso de apelación ante esta Sala Superior, inconformándose de su contenido. Argumentando, esencialmente: *i)* la falta de competencia de la COF para emitirlos; *ii)* la falta de competencia para ordenar visitas de verificación con motivo de los procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024.

III. ¿Qué se resolvió?

El proyecto aprobado por este órgano jurisdiccional determinó confirmar el acuerdo impugnado, de conformidad con lo siguiente:

- Los conceptos de agravio son infundados, porque si bien la determinación controvertida se basa en unos Lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización, también es verdad que fueron convalidados por el CG del INE al emitir la normativa sobre fiscalización de los procesos políticos previos que inclusive contemplan el desarrollo de visitas de verificación.
- Este órgano jurisdiccional, al resolver el SUP-JDC-255/2023 y acumulado, sostuvo que el CG del INE es el órgano competente para emitir lineamientos generales para fiscalización de los procesos previos al proceso electoral federal.
- No le asiste razón al actor porque la competencia de la Comisión de Fiscalización para ordenar visitas de verificación deriva de la propia normativa del CG del INE emitida en cumplimiento de una sentencia de esta Sala Superior.
- Los lineamientos aprobados por la Comisión de Fiscalización tienen como objeto regular el monitoreo de propaganda en la vía pública e internet, así como visitas de verificación, con la finalidad de establecer parámetros generales de fiscalización en los procedimientos previos al proceso electoral 2023-2024. Es claro que el CG del INE convalidó la normativa emitida por la Comisión de Fiscalización sobre el procedimiento inédito de selección de representantes de las diversas fuerzas políticas, por lo que es



conforme a derecho la orden de visitas de verificación que se sustenten la regulación de la aludida Comisión.

IV. Razones adicionales

Como lo señalé al inicio de este voto, coincido en que es jurídicamente correcto confirmar el contenido del oficio identificado con la clave PCF/UEA/478/2023 emitido por la Presidencia del COF.

Sin embargo, me separo de las consideraciones porque se parte de la idea de que la falta de competencia de la Comisión de Fiscalización se convalidó por el Consejo General del INE al emitir la normativa sobre fiscalización de los procesos políticos previos que contemplan el desarrollo de visitas de verificación.

Como lo sostuve en el voto que suscribí en el recurso de apelación 147 del presente año, la Comisión sí tiene competencia para emitir dichos lineamientos, de ahí que no era necesario que el Consejo General los convalidara.

Asimismo, al haberse pronunciado esta Sala Superior respecto a las atribuciones de la citada Comisión para la emisión de los lineamientos en cuestión en el citado recurso de apelación 147 del presente año, considero que los planteamientos que hace valer el recurrente en este medio de impugnación son **inoperantes** al estar sustentados en la misma litis ya resuelta, como lo es la supuesta falta de competencia, de ahí que al existir una resolución definitiva y firme es que se configura la cosa juzgada, de ahí la coincidencia de confirmar el acto reclamado.

Por tanto, a mi juicio, la sentencia no debió referir que los conceptos de agravio son infundados debido a que los Lineamientos emitidos por la Comisión de Fiscalización, fueron convalidados por el CG del INE al emitir la normativa sobre fiscalización de los procesos políticos.

Estas son las razones por las cuales emito este **voto concurrente**.

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.