

INE/CG539/2020

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE MORENA, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/08/2020

Ciudad de México, 28 de octubre de dos mil veinte.

VISTO para resolver el expediente **INE/Q-COF-UTF/08/2020**, integrado por hechos que se considera podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de ingresos y gastos de los recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

A N T E C E D E N T E S

I. Escrito de queja. El tres de julio de dos mil veinte, la Junta Local Ejecutiva de este Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo, acordó tener por recibido el escrito de queja, suscrito por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante la Junta Distrital 01 en el estado de Quintana Roo, en contra la C. Laura Beristain Navarrete, en su carácter de Presidenta Municipal de Solidaridad, en el estado de Quintana Roo, denunciando hechos que considera podrían constituir infracciones a la normatividad electoral, consistentes en la supuesta pinta de 3 bardas con propaganda electoral en favor de la citada C. Laura Beristain Navarrete, esto, por contener los colores institucionales del partido político MORENA y la leyenda "AMLO". (Fojas de la 1 a la 13 del expediente).

II. Hechos denunciados y elementos probatorios. De conformidad con el artículo 42, numeral 1, fracción II, incisos b) y c) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se transcriben los hechos denunciados y se enlistan los elementos probatorios ofrecidos y aportados por el quejoso en su escrito de queja inicial:

“(…)

HECHOS.

PRIMERO.- El pasado 23 de junio al ir transitando por Ciudad de Playa del Carmen me percaté que en diferentes avenidas de la ciudad se encuentran puntadas bardas con las leyendas que resaltan la figura de a Presidenta Minicipal Laura Beristain y del Presidente Andrés Maniel López Obrador, así como usa los colores distintivos del partido político Morena, lo cual actualiza la infracción de propaganda personalizada y uso indebido de recursos del partido político Morena, lo cual actualiza la infracción de propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Las pintas son las siguientes:

[IMÁGENES]

De lo anterior se desprende lo siguientes:

- a) El nombre de Laura Beristain
- b) AMLO, acrónimo con el que se identifica al Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.
- c) Las obras que realizan: Tren Maya y Remodelación de la 5ta. Avenida
- d) Se personaliza el beneficio derivado de las obras al señalar: ‘Prosperidad para Playa AMLO y Laura Beristain’ y ‘AMLO y Laura Beristain son proceso para México’
- e) Y la leyenda YO A*LO a Beristain.

Como se desprende de las puntas de las bardas se actualizan los elementos exigidos por la Jurisprudencia 12/2015. **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, pues la prohibición de promoción de promoción personalizada de los servidores públicos, se actualiza en cualquiera que sea el medio para su difusión:

- **PERSONAL.** *Deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público. En este sentido se identifica el nombre de Laura Beristaín quien es actualmente Presidente Municipal de Solidaridad.*

- **OBJETIVO.** *Impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente. Este elementos (**sic**) se actualiza pues el mensaje que emite es que tanto AMLO como Laura Beristaín son progreso para Playa del Carmen, esto es, se personaliza el logro, se hace ver cómo si fuera de la persona y no un ejercicio institucional del gobierno.*

- **TEMPORAL.** *Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el Proceso Electoral o se llevó a cabo fuera del mismo. En este sentido ante la inminencia del inicio del Proceso Electoral Federal para elegir diputados al Congreso de la Unión, así como para elegir integrantes de ayuntamientos de los Municipios del Estado de Quintana Roo, se actualiza la cercanía del debate electoral, lo que conlleva que tenga incidencia en el Proceso Electoral, pues si bien cuando la propaganda personalizada se actualiza durante el transcurso de un Proceso Electoral se incrementa la presunción de incidir en el mismo; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo. Lo que en el caso se actualiza pues es evidente la intención de posicionar la imagen de la Presidenta Municipal de Solidaridad a través de mensajes en los que resaltan “supuestos logros” de la administración como si fueran logros personales.*

Esto es así, pues derivado del conteto integral del mensaje se desprende que tiende a promocionar explícitamente a Laura Beristain; ya sea que se destaca su nombre y se asocia a “supuestos” logros políticos y económicos, así como con los colores que identifican al Partido Político Morena, que es el partido de militancia de la Presidenta Municipal.

En este tenor, se asocian los supuestos logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre de la Laura Beristaín se utiliza en

apología de la Presidenta Municipal, lo cual sólo tiene como finalidad favorecer sus ambiciones políticas de reelección, así como al partido político Morena en el próximo Proceso Electoral.

(...)

PRUEBAS

(...)

A. DOCUMENTAL PÚBLICA. - Consistente en la certificación que realice la Oficialía electoral de las pintas realizadas en las bardas ubicadas en: Avenida 50 Federal con calle 98, Playa del Carmen y la ubicada entre Avenida 50 y calles 98 y 100.

OBJETO DE LA PRUEBA. Acreditar y certificar mediante acta circunstanciada que emita el Órgano Interno de Control, los hechos que se narran

Esta prueba se encuentra relacionada con el numeral primero del Capítulo de Hechos.

B. INSTRUMENTAL PÚBLICA DE ATUACIONES.- consistente en todas las diligencias que realice el Órgano de Control Interno y que integren la presente queja, por contravenir lo señalado en el artículo 449, inciso d) De la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales d) **De la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales** d) mismo que cito: 'El cumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales';

C. PRESUNCIÓN EN SUS DOS ASPECTOS LEGAL Y HUMANA. - consistente en todos los razonamientos lógico jurídicos, que realice la autoridad para resolver el presente asunto

(...)

III. Acuerdo de recepción. El siete de julio de dos mil veinte, la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante Unidad de Fiscalización) del Instituto Nacional Electoral acordó: tener por recibido el escrito de queja, integrar el expediente respectivo, así como registrarlo en el libro de gobierno y asignarle número **INE/Q-COF-UTF/08/2020**, notificando al Secretario del Consejo General de su recepción, así como publicar el Acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados de este Instituto. (Foja 14 del expediente).

IV. Aviso de recepción del escrito de queja al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El siete de julio de dos mil veinte, mediante oficio INE/UTF/DRN/4701/2020, la Unidad Técnica de Fiscalización informó al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la recepción del escrito de mérito. (Fojas 15-16 del expediente).

V. Notificación de recepción del escrito de queja al representante de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El siete de julio de dos mil veinte, mediante oficio INE/UTF/DRN/4703/2020, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Representante Propietario de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la recepción del escrito de mérito, corriéndole traslado con copia de las constancias que obran en el expediente. (Fojas 17-18 del expediente).

VI. Notificación de recepción del escrito de queja al representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El siete de julio de dos mil veinte, mediante oficio INE/UTF/DRN/4702/2020, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Representante Propietario de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la recepción del escrito de mérito. (Fojas 19-22 del expediente).

VII. Acuerdo de reanudación de plazos. El dos de septiembre de dos mil veinte, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó la reanudación de la tramitación y sustanciación del procedimiento de mérito tras la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la pandemia del coronavirus, COVID-19. (Fojas 23-24 del expediente).

VIII. Publicación en estrados Acuerdo de reanudación de plazos.

- a) El dos de septiembre del dos mil veinte, la Unidad Técnica de Fiscalización fijó en los estrados de este Instituto durante, el Acuerdo donde se aprobó la reanudación de la tramitación y sustanciación del procedimiento de mérito y la respectiva cédula de conocimiento. (Foja 25 del expediente)

- b) El siete de septiembre del dos mil veinte, se retiraron del lugar que ocupan en este Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el acuerdo referido en el inciso precedente, mediante razones de publicación y retiro, por lo que se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente. (Foja 26 del expediente)

IX. Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado en lo general por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la segunda sesión ordinaria de fecha veintiuno de octubre de dos mil veinte, por votación unánime de los Consejeros Electorales, integrantes de la Comisión, las Consejeras Electorales, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión y la Dra. Carla Astrid Humphrey Jordán y los Consejeros Electorales, Dr. Ciro Murayama Rendón, Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona y el Mtro. Jaime Rivera Velázquez.

En lo particular, se votó la incorporación de una vista a la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, la cual no fue aprobada con dos votos a favor de los Consejeros electorales: Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan y Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona y tres votos en contra de los Consejeros Electorales: Dra. Adriana M. Favela Herrera, Dr. Ciro Murayama Rendón y Mtro. Jaime Rivera Velázquez.

En virtud de que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del presente procedimiento de queja en que se actúa, se procede a determinar lo conducente.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 192, numeral 1, inciso b); 199, numeral 1, incisos c), k) y o), 428, numeral 1, inciso g); así como tercero transitorio, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como artículo 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es **competente** para dar trámite al escrito de queja y formular el presente Proyecto de Resolución.

Precisado lo anterior, y con base en el artículo 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, 5, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y, en su momento, someterlo a consideración del Consejo General.

En este sentido, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j) y k) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para emitir la presente Resolución.

2. Cuestiones de previo y especial pronunciamiento. Por tratarse de una cuestión de orden público, y en virtud de que el artículo 31, numeral 1, en relación con el 30, numeral 2¹ del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, establece que las causales de improcedencia del procedimiento deben ser examinadas de oficio; se procede a entrar a su estudio en el presente caso para determinar si se actualiza o sobreviene alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el desechamiento del escrito de queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

Es decir, cuando se analiza una denuncia por la presunta comisión de irregularidades en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, la autoridad debe estudiar de manera

¹ " **Artículo 30. Improcedencia.** (...) 2. La Unidad Técnica realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia del procedimiento; en caso de advertir que se actualiza una de ellas elaborará el Proyecto de Resolución respectivo."

integral y cuidadosa el escrito de queja respectivo, junto con el material probatorio que se aporte para determinar si se acredita en un primer momento los elementos de procedencia de la queja, a efecto de proveer conforme a derecho sobre su admisión o desechamiento.

Por tanto, se considera que no proceder en esta forma, se atentaría contra la técnica que rige la materia procesal y se dejarían de observar las formalidades que rigen los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización.

En referencia a lo anteriormente expuesto, sirven como criterios orientadores lo establecido en las tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación, bajo los rubros: “*IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO*” e “*IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO*”²

Visto lo anterior, este Consejo General advierte que de la lectura al escrito de queja, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracciones I y VI, con relación al artículo 31, numeral 1, fracciones I y II del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 30

Improcedencia

1. El procedimiento será improcedente cuando:

*I. Los hechos narrados en la denuncia resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, **no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.***

(...)

*VI. **La Unidad Técnica resulte incompetente para conocer los hechos denunciados.** En estos casos, sin mayor trámite y a la brevedad se resolverá de plano sobre la incompetencia, y el expediente se remitirá a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto;*

(...)”

² Consultables en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VII, mayo de 1991, p. 95 y Tomo IX, Enero de 1999, Pág. 13, respectivamente.

“Artículo 31.

Desechamiento

1. La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desecharamiento correspondiente, atendiendo a los casos siguientes:

I. Se desechará de plano el escrito de queja, sin que anteceda prevención a la parte denunciante, cuando no se cumplan los requisitos del artículo 29, numeral 1, fracciones I o III, o bien, se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, IV, V, VI o VII del numeral 1 del artículo 30 del Reglamento.

II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido.

(...)”

[Énfasis añadido]

En este orden de ideas, la normatividad señalada establece que:

- La autoridad electoral fiscalizadora debe ser competente para conocer de los hechos narrados en el escrito de queja, esto es, los hechos denunciados deben versar sobre conductas infractoras a la normatividad electoral en materia de fiscalización, respecto del origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.
- En caso de no cumplirse el supuesto mencionado en el punto anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión de Fiscalización, el Proyecto de Resolución que determine el desecharamiento de plano del escrito de queja, y el expediente respectivo será remitido a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer de los hechos denunciados.

En el caso que nos ocupa, se desprende que el promovente señala como hechos denunciados: la existencia de tres bardas con supuesta propaganda en beneficio de la C. Laura Beristaín Navarrete, Presidenta Municipal de Solidaridad, en el estado de Quintana Roo; dichas bardas presuntamente contienen los colores distintivos de Morena y leyendas alusivas al C. Andrés Manuel López Obrador, actual, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; lo cual, podría actualizar una

infracción sancionable por esta autoridad, consistente en un posible beneficio en materia electoral por el uso de propaganda personalizada y el supuesto uso indebido de recursos públicos.

En este contexto, el quejoso pretende que se realicen las investigaciones y se proceda conforme las facultades de esta autoridad electoral en materia de fiscalización y se dicten medidas cautelares ordenando la suspensión de la difusión de la publicidad denunciada.

Ahora bien, con relación al supuesto impacto en materia de fiscalización el promovente manifiesta que tales hechos se traducen en la presunta comisión de hechos infractores a la normatividad electoral en materia de fiscalización, consistentes en el uso de propaganda personalizada en favor de la servidora pública señalada, propaganda que fue colocada en tiempos cercanos a celebrarse el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021, misma, que a su consideración pudiera haber sido pagada con recursos públicos.

Visto lo anterior, del análisis a la narración de hechos denunciados en el escrito de queja, se advierte que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 30, numeral 1, fracciones I y VI en relación al artículo 31, numeral 1, fracción I del referido ordenamiento, toda vez que se desprende que esta autoridad no es competente para hacer un pronunciamiento respecto a los hechos denunciados por el quejoso, por las consideraciones y fundamentos que a continuación se detallaran.

En un primer momento, resulta importante establecer las facultades de la autoridad electoral en materia de fiscalización, siendo entre ellas, las señaladas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

***“Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.*

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección (...); la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los Organismos Públicos Locales.

(...)

Apartado B. *Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:*

a) *Para los Procesos Electorales Federales y locales:*

(...)

6. *La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y*

(...)

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

(...)"

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala lo que a continuación se indica:

"Artículo 35.

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto."

“Artículo190.

1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta Ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.
2. 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.
(...)”

“Artículo196.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.
(...)”

“Artículo 199.

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:
a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;
(...)
c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;
d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;
e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;
f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;
g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se

especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

***h)** Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;*

(...)

***k)** Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;*

***l)** Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables;*

(...)

***o)** Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.*

(...)"

Por consiguiente, de conformidad con lo establecido por el artículo 41, Base V, Apartados A y B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los numerales antes transcritos el Consejo General, a través de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización de ésta, tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos; coaliciones; candidatos a cargos de elección popular federal y local; aspirantes y candidatos independientes federales y locales; agrupaciones políticas nacionales; organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un Partido Político Nacional; y organizaciones de observadores electorales a nivel federal.

En este contexto, los preceptos antes transcritos dejan claro que la función de la autoridad electoral es verificar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos empleados por los sujetos obligados para la consecución de sus actividades, en este orden de ideas el cumplimiento de sus obligaciones permite a la autoridad electoral contar con la documentación comprobatoria necesaria para verificar el adecuado manejo de los recursos que los sujetos obligados reciban y ejerzan, garantizando de esta forma un régimen de transparencia y rendición de cuentas, principios esenciales que deben regir en un Estado democrático.

Al contar con la facultad Constitucional y legal para fiscalizar los recursos de los sujetos obligados, la autoridad administrativa electoral establece mecanismos de control y vigilancia que permiten conocer el origen y destino de dichos recursos.

Ahora bien, delimitada la importancia de la competencia de este Consejo General para conocer del asunto, a continuación se presenta de manera enunciativa el contexto de los hechos y pretensiones del denunciante, en atención al escrito de queja materia de análisis:

- El veintitrés de junio del año dos mil veinte, al circular sobre Avenida 50, en Playa del Carmen, el quejoso localizó en dos puntos de la avenida tres bardas pintadas con los colores del partido Morena y con los nombres de la C. Laura Beristaín, Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, así como el C. Andrés Manuel López Obrador, actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, resaltando las obras denominadas “Tren Maya” y “Remodelación de la 5ta. Avenida.
- Que, a su parecer, lo anterior constituye una infracción consistente en el uso de propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos previstos en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.
- Por lo anterior el quejoso solicita se investigue el origen del recurso utilizado para la pinta de las bardas denunciadas y se dicten medidas cautelares para la suspensión de las mismas.

Si bien el quejoso denuncia la utilización de recursos públicos para propaganda personalizada previo a la campaña correspondiente el Proceso Electoral Local Ordinario; a mayor abundamiento³, cabe mencionar que:

³ Al respecto, cabe señalar que el hecho de que esta autoridad realice razonamientos a mayor abundamiento no constituye un análisis con respecto al fondo del asunto planteado en el escrito de queja, puesto que lo examinado en el presente apartado -de previo y especial pronunciamiento-, versa sobre la falta de competencia de esta autoridad para conocer de los hechos denunciados, lo cual constituye una causa diversa que impide precisamente realizar el análisis de las cuestiones de fondo. Sirve como criterio orientador a lo anteriormente expuesto, la Tesis CXXXV/2002, bajo el rubro: “**SENTENCIA DE DESECHAMIENTO. EL QUE CONTENGA RAZONAMIENTOS A MAYOR ABUNDAMIENTO NO LA CONVIERTE EN UNA DE FONDO**”, consultable en: Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 200 y 201.

- Del análisis al escrito de queja, el promovente se duele de propaganda personalizada colocada previo a un Proceso Electoral, lo cual podría traducirse en actos anticipados de campaña.
- En este mismo sentido, el quejoso presume que dicha propaganda pudo haber sido pagada con recursos públicos.
- La Unidad Técnica de Fiscalización no es competente para determinar cuando nos encontramos ante un acto tendiente a obtener el voto de los ciudadanos previo al inicio de las campañas dentro de un Proceso Electoral en términos de lo dispuesto en los artículos 190 numeral 1; 191 numeral 1, incisos d) y g); 196 numeral 1; 199 numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g) h), k), l) y o) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales anteriormente citados.

En esta tesitura, resulta oportuno destacar que la competencia es un requisito indispensable para la validez de los actos al constituir la facultad del órgano o autoridad para actuar conforme a una disposición expresa que le otorgue atribuciones específicas; lo anterior, porque se trata de un presupuesto procesal o requisito de procedibilidad que constituye, por regla general, un elemento esencial de validez de los actos de autoridad.

Consecuentemente, esa competencia le otorga al órgano de autoridad la facultad para realizar determinados actos acorde al orden jurídico establecido por el legislador; por lo que ésta siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, o en su caso, por medio de leyes secundarias, acuerdos o decretos; a fin de que los órganos puedan cumplir las atribuciones que el estado les tiene encomendadas.

En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano de autoridad sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano y en consecuencia, no se puede renunciar ni declinar, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Lo anterior, en atención al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que *“nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de*

la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".⁴

Por lo que, en concordancia con lo establecido en el párrafo anterior, una autoridad **será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución** para emitir el acto que corresponda a nombre del Estado o institución que represente; sin embargo, si una autoridad incompetente emite un acto, éste tendrá un vicio de origen que provocará que no se pueda afectar al destinatario del mismo⁵.

En ese sentido, se advierte que los hechos descritos por el quejoso por si solos no refieren conductas que vulneren la normatividad electoral en materia de fiscalización, toda vez que la conducta denunciada versa sobre propaganda personalizada colocada previo al Proceso Electoral Ordinario 2020 – 2021, misma que supuestamente fue adquirida con recursos públicos, materia que no corresponde conocer a esta autoridad fiscalizadora.

Derivado de lo anterior, es requisito sine qua non demostrar que la conducta infractora investigada se hubiere comprobado y que de ella se desprendan ingresos o gastos que deban cuantificarse a un sujeto regulado en materia de fiscalización, lo que sucederá hasta que se integre y resuelva el procedimiento correspondiente por autoridad competente y este cause ejecutoria. De comprobarse la posible violación de la normatividad electoral y su relación al financiamiento y gastos de los sujetos obligados, esta Unidad Técnica de Fiscalización es la autoridad electoral competente para determinar lo que en derecho corresponda y en su caso aplicar la sanción respectiva de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho de otra forma, para que esta autoridad pudiera detonar sus facultades en materia de fiscalización, resulta necesario que el Instituto Electoral Local se

⁴ En el artículo de referencia se ubica el llamado **principio de legalidad**, el cual establece que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite. Dicho principio busca blindar a los ciudadanos de actos de autoridad arbitrarios, es decir, aquellos que se dicten con plena libertad y fuera del orden constitucional y legal establecido. En efecto, con tal garantía se permite a los gobernados tener certeza de los actos emitidos por el Estado a fin de poderlos controvertir debidamente, pues estos deben encontrarse regulados por una norma establecida con anterioridad al acto de autoridad.

⁵ Conforme a la Tesis 2a CXCVI/2001, bajo el rubro: "**AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO**" emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, página 429, Segunda Sala, Novena Época.

pronuncie sobre las irregularidades denunciadas y que de ellas se desprenda lo concerniente al origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; por lo que se solicita que una vez resuelto el asunto y que el mismo haya causado estado, se haga del conocimiento a esta autoridad electoral para en su caso, analice lo resuelto por la autoridad primigenia y establezca si resulta procedente iniciar sus facultades de investigación y determinar lo que en derecho corresponda en materia de fiscalización.

En consecuencia, es procedente el **desechamiento** del escrito de queja en razón de que esta autoridad es notoriamente incompetente para conocer de los hechos denunciados; consecuentemente, se advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, numeral 1, fracción VI, en relación al artículo 31, numeral 1, fracción I, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Por lo anterior, este Consejo General concluye que, atendiendo a las consideraciones de derecho antes vertidas, que la queja que originó el expediente en que se actúa, **debe ser desecheda de plano**.

3. Vista. En atención a las consideraciones vertidas en la presente Resolución, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción VI, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, y en virtud que en el escrito se denunció propaganda personalizada a favor de los CC. Laura Beristáin y Andrés Manuel López Obrador, Presidenta Municipal de Solidaridad, Quintana Roo y Presidente de la Republica respectivamente, se da **Vista al Instituto Electoral de Quintana Roo**, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.

4. Que en el treinta de septiembre de dos mil veinte, en sesión ordinaria, el Consejo General de este Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG302/2020, por el que determinó la notificación electrónica de las actuaciones relativas a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

En este entendido esta autoridad considera apegado a derecho que en el presente asunto se haga uso de la notificación electrónica en razón de lo siguiente:

1. La notificación consiste en hacer saber un acto jurídico a la persona a la que se reconoce como interesado en su conocimiento o se le requiere para que cumpla ese acto jurídico. Así, la notificación puede llevarse a cabo de diversas formas, en forma directa como serían las notificaciones personales, por cédula o por oficio; o de forma implícita, como aquella que surge cuando el interesado ha tenido conocimiento de su existencia, aunque ningún medio de comunicación haya sido empleado.

Derivado del contexto sanitario por el que atraviesa el país por de la pandemia del COVID 19, es que resultó necesario la implementación de herramientas sencillas, rápidas y efectivas que permitan cumplir con las actividades propias de la facultad fiscalizadora de manera expedita, remota y en estricto apego a los principios de certeza, legalidad y debido proceso, como lo es, la notificación vía correo electrónico.

2. Los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización señalan como una de las formas de notificación la realizada “vía electrónica”.

3. Mediante diversos criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional se ha confirmado como un medio idóneo y eficaz para hacer fehacientemente del conocimiento de los sujetos obligados la determinación de la autoridad electoral.

En consecuencia, se considera que, cumpliendo con los principios de legalidad, certeza, y debido proceso que debe cumplir cualquier acto de autoridad electoral y privilegiando las circunstancias sociales que atraviesa el país, a causa de la contingencia derivada de la pandemia conocida como COVID-19, este Consejo General aprueba que las notificaciones a los sujetos obligados en materia de fiscalización sean realizadas de manera electrónica.

En ese entendido a fin de dar cabal cumplimiento a los principios rectores que deben regir las actividades relativas a la notificación de las actuaciones instrumentadas durante la sustanciación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización, este Instituto, considera necesario que las notificaciones se realicen a los sujetos obligados de forma electrónica a través del SIF respecto de aquellos sujetos obligados que cuenten con acceso al módulo

de notificaciones electrónicas, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CF/018/2017, para que en su caso, y por su conducto realice la notificación a los interesados de su instituto político.

5. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso k); 191, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **desecha de plano** por falta de competencia el escrito de queja interpuesto por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante la Junta Distrital Ejecutiva 01 en Quintana Roo, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 2** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Notifíquese electrónicamente a los partidos Morena y Acción Nacional a través del Sistema Integral de Fiscalización, en términos de lo expuesto en el **Considerando 4** de la presente Resolución.

TERCERO. Se ordena a la Secretaria Ejecutiva que, por su conducto, de vista a la Instituto Electoral de Quintana Roo, en términos de lo expuesto en el **Considerando 3** de la presente Resolución.

**CONSEJO GENERAL
INE/Q-COF-UTF/08/2020**

CUARTO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

QUINTO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 28 de octubre de 2020, por diez votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y un voto en contra del Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**