

EXPEDIENTE: SUP-RAP-11/2023

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, dieciocho de enero de dos mil veintitrés.

Sentencia que con motivo de la demanda presentada por Morena, **confirma** en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo² del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de la presentación del informe de ingresos y gastos del periodo de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, en los procesos electorales locales 2022-2023 en Coahuila y el Estado México.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	2
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	2
IV. ESTUDIO DE FONDO	4
V. RESUELVE.....	13

GLOSARIO

Acto o acuerdo impugnado:	Acuerdo INE/CG854/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se instruye a la Unidad Técnica de Fiscalización el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos y personas obligadas durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña de los procesos electorales locales ordinarios 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México, así como los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de estos.
Apelante/ recurrente:	Morena.
CG del INE o responsable:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Informe de ingresos y gastos:	Informe de ingresos y gastos de los sujetos y personas obligadas durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña de los procesos electorales locales ordinarios 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Pablo Roberto Sharpe Calzada y María Fernanda Arribas Martín.
² INE/CG854/2022.

Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización.
SNR:	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

I. ANTECEDENTES

- 1. Acuerdo impugnado.** El catorce de diciembre de dos mil veintidós, el CG del INE aprobó el acuerdo por el que se instruye a la UTF el procedimiento a seguir ante el incumplimiento de presentación de informe de ingresos y gastos.
- 2. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el cuatro de enero de dos mil veintitrés, Morena interpuso recurso de apelación ante el INE.
- 3. Turno a ponencia.** Mediante acuerdo, el magistrado presidente de esta Sala Superior integró el expediente **SUP-RAP-11/2023** y lo turnó al magistrado Felipe de la Mata Pizaña.
- 4. Admisión y cierre de instrucción.** Al no existir cuestión alguna pendiente de desahogar, el recurso se admitió, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación³, porque se controvierte un acuerdo del CG del INE (órgano central) relacionado con materia de fiscalización.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

³ 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), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.



El presente recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia⁴, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó ante la responsable; en ella se hace constar la denominación del actor y la firma autógrafa 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. El recurso se presentó en tiempo, pues el acuerdo impugnado se aprobó el catorce de diciembre de dos mil veintidós, fecha en que no estaba en curso ningún proceso electoral, por lo que únicamente deben contabilizarse para computar el plazo los días hábiles⁵.

Asimismo, la autoridad responsable suspendió labores por periodo vacacional del diecinueve al treinta de diciembre de dos mil veintidós y el dos de enero de dos mil veintitrés para conmemorar el día del empleado⁶, por lo que esas fechas tampoco deben computarse en el plazo legal para promover los medios de impugnación⁷.

En ese sentido, el plazo de cuatro días hábiles previsto en la Ley de Medios⁸ transcurrió los días quince y dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, continuando el tres y cuatro de enero de dos mil veintitrés; en este último día se presentó la demanda, por lo que es oportuna.

⁴ Acorde con los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; y 45, de la Ley de Medios.

⁵ De conformidad con el artículo 7 apartado 2 de la Ley de Medios.

⁶ Conforme aviso relativo al segundo periodo vacacional a que tiene derecho el personal del Instituto Nacional Electoral durante el año 2022 y el día de asueto en conmemoración del día del empleado en 2023 publicado el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós en la página: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672683&fecha=29/11/2022#gsc.tab=0

⁷ De conformidad con la jurisprudencia 16/2019 de rubro: **DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

⁸ De acuerdo con los artículos 7, párrafo 2 y 8 de la Ley de Medios.

3. Legitimación y personería. Se satisfacen, pues el recurso es interpuesto por un partido político nacional a través de su representante propietario ante el CG del INE, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado⁹.

4. Interés jurídico. Se cumple, pues es criterio reiterado de esta Sala Superior que los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, trasgredan las reglas y principios que rigen la materia electoral¹⁰.

5. Definitividad. Se satisface pues no existe otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia.

IV. ESTUDIO DE FONDO

En primer lugar, se expondrá el contexto de la controversia para lo cual se sintetizará la resolución controvertida; posteriormente se expondrán los agravios, la metodología de estudio y finalmente se procederá al estudio de los agravios.

Contexto y materia de la controversia

En el acuerdo controvertido, el CG del INE determinó el procedimiento a seguir por parte de la UTF ante un posible incumplimiento de presentación del informe de ingresos y gastos de los sujetos y personas obligadas durante el periodo de obtención del apoyo de la ciudadanía y precampaña de los procesos electorales locales ordinarios 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México.

Se determinó que, concluido el plazo para la presentación del informe de ingresos y gastos, la UTF identificará a las personas omisas en dar cumplimiento a dicha obligación, y les notificará el supuesto de omisión

⁹ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

¹⁰ De acuerdo con la jurisprudencia 15/2000 de rubro: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**



en el que se ubican para que, en un plazo improrrogable de un día natural; subsanen la falta en el SIF.

Asimismo, en caso de que la UTF detecte la existencia de actos de precampaña o elementos que permitan advertir un posicionamiento frente a la ciudadanía para participar dentro del proceso electoral de personas que no cuentan con registro como precandidatas en el SNR, la autoridad deberá notificarles personalmente para que expliquen porque no presentaron su informe, y precisar de forma clara que la consecuencia jurídica de dicho incumplimiento será la negativa o cancelación del registro de la candidatura.

Realizado lo anterior pueden actualizarse tres supuestos: **A.** omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF; **B.** omisos sin informe con registro de operaciones en el SIF; y **C.** omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF, con gasto detectado por la UTF.

Para las personas obligadas que se encuentren en el **supuesto B**, la autoridad fiscalizadora enviará el oficio de errores y omisiones, tomando en cuenta lo cargado en el SIF, para determinar la existencia de algún error o inconsistencia adicional.

Por lo que hace a las personas que se encuentren en los **supuestos A y C**, una vez realizados los requerimientos, la autoridad enviará el oficio de errores y omisiones, si el informe quedó con el estatus de “Envío a firma”, ya sea durante el periodo oficial para presentar el informe; así como una vez otorgado el plazo de un día natural, ya que de lo anterior se puede desprender la intención de la persona obligada de presentar el informe correspondiente.

La sanción correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos por parte de los sujetos obligados será determinada

mediante la resolución del CG del INE, que recaiga al Dictamen de la fiscalización de que se trate.

Conceptos de agravio y metodología de estudio.

Del escrito de demanda se advierten tres conceptos de agravio.

El primero está vinculado con la supuesta **vulneración a la garantía de audiencia**, al regularse un procedimiento para sancionar la omisión de presentar informes de ingresos y gastos, que no contempla etapas que garanticen las formalidades esenciales del procedimiento, al no regularse los plazos en que la responsable habrá de determinar si es favorable o no la explicación que fue requerida, ni se permite presentar pruebas para desvirtuar los hechos imputados.

El segundo se relaciona con la **vulneración al principio de presunción de inocencia**, al considerar que el INE, al identificar a las personas que considera omisas, les otorga la calidad de infractoras sin un procedimiento previo en el que se pueda desvirtuar esa presunción.

Finalmente, en su tercer concepto de agravio, Morena considera que **se vulnera el principio de autodeterminación de los partidos políticos** porque permite a la autoridad catalogar a personas como precandidatas, sin importar lo que el partido hubiera decidido conforme a su normativa interna e inclusive, aunque no sean precandidatas; pues de detectarse actos tendientes a obtener un posicionamiento de personas sin registro en el SNR y que sean requeridas, se puede generar una responsabilidad solidaria al partido sin que las hubiera postulado.

En este contexto, los conceptos de agravio serán analizados en el orden expuesto.

1. Vulneración a la garantía de audiencia

El concepto de agravio es **infundado** ya que el acuerdo controvertido prevé una etapa para que las personas requeridas manifiesten lo que a



su derecho convenga, o bien, subsanen las omisiones detectadas, respetando con ello la garantía de audiencia.

Justificación.

El artículo 14 constitucional prevé las garantías del debido proceso, las cuales deben respetarse en cualquier procedimiento, sea administrativo sancionador, de naturaleza jurisdiccional, o en forma de juicio.

Tales garantías, identificadas como las formalidades esenciales del procedimiento, aseguran a quien se encuentre sujeto al procedimiento una adecuada y oportuna defensa de manera previa a que la autoridad emita una determinación sobre la sanción que pretende imponer¹¹.

Esta Sala Superior ha considerado¹² que en los procedimientos administrativos en que las personas pueden verse afectadas en sus derechos, deben respetarse las formalidades del debido proceso, por lo que debe garantizarse la oportunidad de: **a) conocer** las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos, **b) exponer** las posiciones, argumentos y alegatos que estimen necesarios para su defensa, **c) ofrecer y aportar** pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben tomarse en consideración por la autoridad que debe resolver y, **d) obtener una resolución en la que se resuelvan las cuestiones debatidas**.

Esto significa que, antes de que finalice el procedimiento, los sujetos interesados puedan preparar una debida defensa y esta pueda ser valorada en la resolución emitida por la autoridad.

¹¹ Véanse las jurisprudencias 1a./J. 11/2014 (10a.) cuyo rubro es **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**, y P./J. 47/95, (9a.) de rubro **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**.

¹² Véase los SUP-RAP-490/2015, SUP-RAP-210/2016, SUP-RAP-228/2016, SUP-RAP-719/2017 y SUP-RAP-256/2022.

Lo anterior no implica que para considerar que existe una defensa adecuada en los procedimientos de fiscalización de revisión de informes de ingresos y gastos, deban aplicarse de manera idéntica las formalidades exigidas en los procesos jurisdiccionales, pues es válido que, de acuerdo con las peculiaridades de cada procedimiento, se establezca la forma para plantear una defensa.

Asimismo, esta Sala Superior también ha sostenido que, en materia de informes de fiscalización, el derecho a la defensa y la garantía de audiencia también se colma en la instancia judicial al presentar el medio de impugnación, por lo que la presentación del escrito de demanda también es la oportunidad para exponer los argumentos que demuestren la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado¹³.

Así, el acuerdo controvertido prevé que, concluido el plazo para la presentación del informe de ingresos y gastos, se identificarán a aquellos sujetos y personas reguladas omisas en cumplir esta obligación, para que, en un plazo improrrogable de un día natural; subsanen sus omisiones, y en consecuencia, presenten el informe relativo a sus ingresos y gastos en el SIF¹⁴.

También se estipula que en la notificación que realice la UTF deberá requerir a las personas obligadas que expliquen, en su caso, el motivo por el cual no presentaron su informe de ingresos y gastos; que presenten el informe y registren sus operaciones en el SIF¹⁵.

Una vez notificados los requerimientos, la UTF deberá informar a la brevedad a la COF los resultados obtenidos, es decir, si considera que las personas requeridas continúan en el supuesto de omisión, para que ésta determine lo que en derecho proceda¹⁶.

¹³ Véase SUP-RAP-684/2015 y SUP-RAP-256/2022.

¹⁴ Véase el párrafo 38 del acuerdo impugnado.

¹⁵ Véase el párrafo 39 del acuerdo impugnado.

¹⁶ Véase el párrafo 40 y el acuerdo noveno del acuerdo impugnado.



Al terminar este proceso, será el CG del INE quien en su caso determine la sanción correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos en la resolución que recaiga al Dictamen de la fiscalización de que se trate.

En ese sentido, lo **infundado** radica en que el acuerdo controvertido sí respeta la garantía de audiencia.

Ello, ya que se prevé una etapa para que las personas que han sido notificadas por presuntas omisiones tengan conocimiento de estas y con ello la oportunidad de: **a)** registrar operaciones, **b)** presentar los avisos de contratación, **c)** presentar la agenda de eventos, **d)** adjuntar la evidencia de comprobación, y **e)** explicar el motivo por el cual no presentaron su informe, sin que exista un impedimento para que presenten las pruebas que consideren convenientes.

Lo anterior deberá ser comunicado a la **brevedad** a la COF quién habrá de determinar lo conducente, por lo que contrario a lo afirmado, sí se establece un plazo posterior al requerimiento para que la UTF informe quienes se pueden encontrar en el supuesto de omisión; cuestión que finalmente será valorada en la resolución del CG del INE que recaiga al Dictamen de fiscalización correspondiente, misma que en su caso, podrá ser controvertida en la instancia judicial.

2. Vulneración al principio de presunción de inocencia.

El concepto de agravio es **infundado** pues el acuerdo controvertido en modo alguno atribuye la calidad de infractoras a las personas requeridas.

Justificación.

La Constitución reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia¹⁷, el cual es un principio fundamental que rige en todo Estado democrático.

En materia electoral, este derecho implica la imposibilidad jurídica de imponer, a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad¹⁸.

Lo **infundado** del agravio se encuentra en que el acuerdo controvertido únicamente prevé un procedimiento a seguir cuando se detecten posibles omisiones, sin que en algún momento se otorgue a las personas requeridas la calidad de infractoras.

Ello, ya que el propio acuerdo controvertido determina que, la sanción correspondiente a la omisión de presentar el informe de ingresos y gastos por parte de los sujetos obligados será determinada mediante la resolución del CG del INE que recaiga al Dictamen de la fiscalización de que se trate¹⁹, por lo que será hasta ese momento y no en el requerimiento previsto en el acuerdo impugnado, en que se determine si una persona fue o no infractora.

3. Vulneración al principio de autodeterminación de los partidos políticos.

El planteamiento es **infundado**, pues el acuerdo controvertido no otorga en ningún momento la calidad de precandidatas o precandidatos a las personas requeridas.

Justificación.

¹⁷ En el artículo 20, apartado B, fracción I.

¹⁸ Jurisprudencia 21/2013 de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**”.

¹⁹ Véase el párrafo 47 del acuerdo controvertido.



La Constitución establece que los partidos políticos gozan de la libertad de autoorganización y autodeterminación²⁰ como principio de base constitucional, que implica la facultad de establecer su propio régimen de organización al interior de su estructura, con el propósito de hacer posible la participación política de las personas de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

Por su parte, la Ley de Partidos²¹ establece que son asuntos internos de los partidos políticos, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Asimismo, el Reglamento de Elecciones del INE establece que los datos relativos a precandidaturas, candidaturas, aspirantes a candidaturas independientes y candidaturas independientes, tanto en elecciones federales como locales, deberán capturarse en el SNR implementado por el INE; asimismo, que los partidos tendrán acceso al mismo para la captura de la información de sus candidaturas²².

Ahora bien, el acuerdo controvertido prevé dos supuestos en los que la UTF, derivado del monitoreo realizado en ejercicio de su función de revisar la correcta aplicación de los recursos²³, habrá de notificar la supuesta omisión de presentar el informe de ingresos y gastos²⁴:

i) Personas presuntamente omisas que cuentan con registro dentro del SNR, pudiendo ser omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF; omisos sin informe con registro de operaciones en el SIF; y omisos sin informe y sin registro de operaciones en el SIF, con gasto detectado por la UTF.

²⁰ Artículo 41, base I, tercer párrafo de la Constitución

²¹ Artículo 34, apartado 2, inciso d) de la Ley de Partidos.

²² Artículo 270 apartados 1 y 4 del Reglamento de Elecciones del INE.

²³ Artículo 32, numeral 1, inciso a), fracción VI, de la Ley Electoral y artículos 318, 319 y 320 del Reglamento de Fiscalización del INE.

²⁴ Véase los párrafos 38, 39 y 42 del acuerdo impugnado.

ii) Personas que no cuentan con registro dentro del SNR pero que con motivo de las actividades de monitoreo de la UTF se pueda advertir un posicionamiento frente a la ciudadanía para participar dentro del proceso electoral.

En ese sentido, lo **infundado** del agravio radica en que en ninguna parte del acuerdo controvertido se otorga a las personas requeridas la calidad de precandidatas.

Ello, pues en primer lugar son los partidos políticos quienes, en ejercicio del principio de autoorganización y autodeterminación, establecerán los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas, mismas que una vez definidas habrán de registrarse en el SNR, por lo que si del monitoreo realizado por la UTF se detecta una posible omisión de estas personas, se actualizará la hipótesis del supuesto i).

Ahora, en el caso de que una persona no obtenga por parte de un partido político algún tipo de registro partidista como precandidata, pero realice actos de esa naturaleza, entonces podrá ser requerida para explique la presunta omisión de presentar los informes correspondientes, actualizando la hipótesis del supuesto ii).

Lo anterior de ningún modo otorga a la persona requerida la calidad de precandidata, sino que únicamente materializa la función revisora del INE sobre el origen y destino de los recursos, en el marco del proceso de revisión de informes de ingreso y gastos, que culminará con la resolución que emita el CG del INE.

Ahora bien, por lo que hace al planteamiento de que se puede generar una responsabilidad solidaria al partido por las posibles omisiones de personas no postuladas por estos y que fueron requeridas por la UTF, debe tenerse en cuenta que la Ley de Partidos²⁵ establece el procedimiento de revisión de informes de precampaña de los partidos

²⁵ En el artículo 80, párrafo, inciso c) de la Ley de Partidos.



políticos, el cual comprende el envío de los errores y omisiones conducentes y la valoración de la respuesta.

En ese sentido, contrario a lo afirmado por Morena, el partido político tendrá la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga y de presentar la información y documentación que considere pertinente, sin que sea el acuerdo controvertido el que le genere al partido alguna responsabilidad solidaria.

Así, queda claro que el acuerdo controvertido en modo alguno transgrede el principio de autodeterminación de los partidos políticos, pues únicamente regula el procedimiento a seguir ante la detección de una posible omisión en la presentación de los informes, sin que con ello se vulneren los procesos internos de selección de precandidaturas de los partidos políticos.

Conclusión

Al resultar **infundados** los agravios planteados por el recurrente, se **confirma** en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Por lo expuesto y fundado, se

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante 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.