



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-28/2022

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE
FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ÁNGEL EDUARDO
ZARAZÚA ALVIZAR Y FANNY AVILEZ
ESCALONA

COLABORÓ: ALONSO CASO JACOBS Y
GUSTAVO ALFONSO VILLA VALLEJO

Ciudad de México, dos de marzo de dos mil veintidós.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ que **desecha de plano** la demanda presentada por Morena² en contra del oficio INE/UTF/DRN/1287/2021, emitido por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral,³ mediante el cual dio respuesta al diverso REPMORENAINE-89/2021 por el que Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,⁴ realizó una consulta relacionada con el reintegro de remanentes no ejercidos o no comprobados del financiamiento público.

Lo anterior pues carece de firma autógrafa del recurrente.

I. ASPECTOS GENERALES

¹ En lo sucesivo, "Sala Superior"

² En lo sucesivo, "recurrente o accionante".

³ En lo consecuente, "UTF o responsable".

⁴ Posteriormente, "INE".

SUP-RAP-28/2022

El presente asunto tiene origen en la consulta formulada por Morena a la Comisión de Fiscalización del INE y a la UTF mediante oficio REP-MORENAINE-89/2021, relacionada con el reintegro de remanentes no ejercidos o no comprobados del financiamiento público, en la que planteó si el INE y los Organismos Públicos Locales debían aplicar el criterio de esta Sala Superior de retener hasta el 50% de las ministraciones hasta cubrir el monto total del remanente y, en caso de no ser aplicable, cuál sería el porcentaje que debe retener de manera mensual.

En respuesta a lo anterior, la UTF, mediante oficio INE/UTF/DRN/1287/2021, informó al partido recurrente que el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales se encuentran constreñidos a ejercer sus facultades de conformidad con la legislación aplicable, por lo que, de conformidad con el artículo 10 de los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento para actividades ordinarias y específicas, las autoridades electorales retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir con el monto total del remanente.

También señaló que tratándose del financiamiento público para gastos de campaña, la retención de las ministraciones para el cobro de los remanentes no reintegrados, en caso que el remanente total a reintegrar sea superior al 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, el INE o el Organismo Público Local Electoral según corresponda, deberá aplicar retenciones y reintegros mensuales sucesivos por el 50% del financiamiento público ordinario del partido político, hasta cubrir totalmente el remanente no erogado.

Siendo dicha respuesta la que da origen al presente medio de impugnación.

II. ANTECEDENTES

De lo narrado por la parte recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:



1. Consulta (REP-MORENAINE-89/2021). El veintidós de enero de dos mil veintidós,⁵ Morena presentó una consulta a la Comisión de Fiscalización del INE y la UTF, relacionada con el reintegro de remanentes no ejercidos o no comprobados del financiamiento público, en la que realizó los siguientes planteamientos:

“1.- En el supuesto que el Comité Ejecutivo Nacional o algún comité Ejecutivo Estatal de este partido político no hayan reintegrado un remanente determinado en la revisión de los ejercicios anteriores, ¿El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales deben aplicar el criterio sostenido por la Sala Superior, así como el del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de retener hasta el 50% por ciento de las ministraciones hasta cubrir el monto total del remanente?”

2.- En caso de que no sea procedente que el Instituto Nacional Electoral, así como los Organismos Públicos Locales Electorales observen los criterios sustentados por la Sala Superior, así como del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, ¿Cuál es el porcentaje que debe retener de manera mensual?”

2. Acto impugnado (INE/UTF/DRN/1287/2021). En virtud de lo anterior, el treinta y uno siguiente, la Titular de la UTF emitió una respuesta a la consulta formulada por el partido político, en la cual señaló lo siguiente:

“Que el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales se encuentran constreñidos a ejercer sus facultades de conformidad con la legislación aplicable, correspondiendo para el tema materia de análisis en el presente, los Lineamientos para reintegro de remanentes de actividades ordinarias y específicas y los Lineamientos para reintegro de financiamiento de campaña.

Que tratándose del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, de conformidad con el Artículo 10 de los aludidos Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento para actividades ordinarias y específicas, las autoridades electorales retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir con el monto total del remanente y al no especificar o limitar cierto porcentaje de la ministración que le será retenida se entenderá que será en su totalidad.

Que tratándose del financiamiento público para gastos de campaña en cumplimiento al numeral SÉPTIMO de los Lineamientos para el reintegro de financiamiento de campaña, la retención de las ministraciones para el cobro de los remanentes no reintegrados del financiamiento de campaña, en caso que el remanente total a reintegrar sea superior al 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, el Instituto Nacional Electoral o el Organismo Público Local Electoral según corresponda, deberán aplicar retenciones y reintegros mensuales sucesivos por el 50% del financiamiento público ordinario del partido político, hasta cubrir totalmente el

⁵ En lo subsecuente todas las fechas corresponden al dos mil veintidós, salvo mención en contrario.

remanente no erogado.”

Dicho oficio se notificó personalmente a Morena el primero de febrero.

3. Recurso de apelación. Inconforme con la respuesta de la UTF, el tres de febrero, Morena presentó demanda de recurso de apelación, con firma electrónica certificada por el INE, ante oficialía de partes del instituto responsable.

III. TRÁMITE

1. Turno. Mediante acuerdo de diez de febrero, se turnó el expediente SUP-RAP-28/2022, a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁶

2. Radicación. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación.

3. Escrito de Morena. El quince de febrero, Morena por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, presentó escrito solicitando que esta Sala Superior tuviera por ratificada la firma electrónica asentada en el escrito de demanda que motivó el presente recurso de apelación.

IV. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente⁷ para conocer del presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir un oficio emitido por un órgano central del INE, como lo es la Unidad Técnica de Fiscalización.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.

⁶ En lo sucesivo, “Ley de Medios”.

⁷ Con fundamento en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso g), y 169 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b) y 44, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios.



Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁸ en el cual, si bien restableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su segundo punto de acuerdo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior lo determine.

En ese sentido, está justificada la resolución del presente recurso de apelación, de manera no presencial.

VI. IMPROCEDENCIA

1. Tesis de decisión

Con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, se **desecha de plano la demanda** del presente recurso de apelación, toda vez que carece de firma autógrafa.

2. Marco jurídico

El artículo 9, párrafo 1, inciso g), de la Ley de Medios establece **que los medios de impugnación deben presentarse mediante escrito que contenga**, entre otros requisitos, el nombre y **la firma autógrafa de la parte actora**.

Por su parte, el párrafo 3, del artículo citado, **dispone el desechamiento de la demanda de los medios de impugnación, cuando ésta carezca de firma autógrafa**.

Ello, dado que la importancia de colmar tal requisito radica en que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos puestos del puño y letra del accionante, que producen certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito de demanda, identificar al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el ocurso.

De ahí que, la firma constituya un elemento esencial de validez del medio de impugnación que se presenta por escrito, cuya carencia trae como

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.

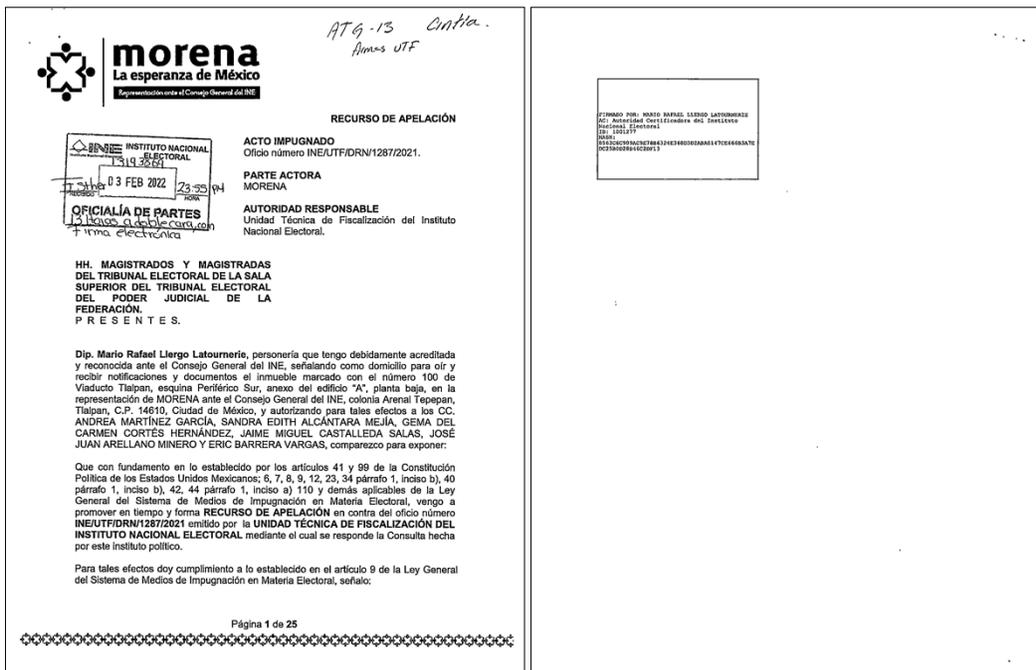
consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

Por tanto, ante el incumplimiento de ese requisito, **la ley procesal dispone la improcedencia del medio de impugnación, debido a la falta del elemento idóneo para acreditar la autenticidad de la voluntad del enjuiciante para ejercer el derecho público de acción.**

3. Caso concreto

En el presente caso, se recibió un escrito de demanda a fin de controvertir el oficio INE/UTF/DRN/1287/2021, emitido por la Titular de la UTCE del INE, por el que dio respuesta a la consulta planteada por Morena, mediante oficio REPMORENAINE-89/2021.

De la lectura integral de dicho escrito, se advierte que el mismo **carece de firma autógrafa** y en su lugar **consta la representación física de una firma electrónica**, lo cual inclusive es señalado en el **sello del acuse de recepción de oficialía de partes del INE**, como se advierte de las siguientes imágenes en las que se advierte el sello de oficialía de partes y la última hoja de la demanda.





En virtud de lo anterior, esta Sala Superior concluye que el escrito de demanda presentado en representación de Morena carece del requisito formal establecido en la Ley de Medios para autenticar la voluntad del partido promovente de ejercer el derecho de acción.

Lo anterior es así pues, si bien, este órgano jurisdiccional ha implementado diversos mecanismos para salvaguardar el principio de tutela judicial efectiva, tal como lo es el juicio en línea,⁹ a través del cual se permite que de manera electrónica se presenten demandas de todos los medios de impugnación, **lo cierto es que el escrito en cuestión fue presentado por un mecanismo diferente.**

En consecuencia, las herramientas del juicio en línea que garantizan la certeza de la identidad de las partes y la autenticidad de las actuaciones procesales **no pueden utilizarse para verificar la voluntad en este escrito de demanda.**

Al respecto, la promoción de los medios de impugnación en materia electoral se debe ajustar a las reglas procedimentales previstas en la ley, que permiten presumir la voluntad de las partes para comparecer en juicio.

Lo que, en el caso **del juicio en línea, requiere que se haga a través del sistema correspondiente,¹⁰ pues con ello se puede validar la firma electrónica utilizada mediante el reconocimiento de certificados digitales homologados.¹¹**

En el escrito presentado, a pesar de que existe un sello al final que refiere a que este fue firmado mediante una firma electrónica registrada ante el INE, no puede verificarse la autenticidad de la firma electrónica. Esto debido a que, conjuntamente con el escrito de demanda, **no se cuentan con los certificados digitales que comprueben su validez, ya que la demanda se presentó de forma física ante la autoridad electoral.**

⁹ Ver acuerdos generales 5/2020 y 7/2020.

¹⁰ Conforme al artículo 24 del Acuerdo General 7/2020.

¹¹ Artículo 2, fracción XIII del Acuerdo General 7/2020.

SUP-RAP-28/2022

No escapa que el promovente, mediante promoción posterior de quince de febrero, afirma que la demanda se presentó al correo electrónico oficialia.pc@ine.mx, no obstante dicha afirmación no la acredita con medio de prueba alguno ni es consistente con la información asentada en las diversas constancias aportadas por la responsable, como es el aviso de interposición, el informe circunstanciado y constancias de publicitación, así como del sello de recepción, en las que únicamente se refiere la recepción del respectivo escrito de demanda en original en la Oficialía de Partes Común del INE.

De esta forma, aunque se ha reconocido que el INE tiene facultades para expedir certificados digitales para verificar la autenticidad de documentos,¹² este criterio no significa que la promoción de medios de impugnación mediante el uso de firma electrónica no deba ajustarse al procedimiento establecido en el Acuerdo General 7/2020 que regula al juicio en línea.

Ello es consistente con el Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el INE, el cual establece que la firma electrónica avanzada expedida por el Instituto podrá utilizarse para procedimientos contenciosos en los términos que señale la normativa de la materia.¹³

En el caso de la presentación de medios de impugnación en materia electoral de firma electrónica, el Acuerdo General 7/2020, establece que

¹² Criterio utilizado para resolver el incidente sobre cumplimiento de sentencia dictado en el juicio SUP-JLI-7/2020.

¹³ Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral. Artículo 11. Todas las comunicaciones que se realicen entre instancias del Instituto deberán llevarse a cabo vía electrónica, mediante la utilización de la firma electrónica avanzada. Para el trámite y sustanciación de procedimientos de índole contencioso o administrativo, se podrá hacer uso de la firma electrónica avanzada en los términos que señale la normativa en la materia. En caso de que se presenten situaciones extraordinarias que pongan en riesgo la salud, seguridad o cualquier derecho humano del personal del Instituto y de la ciudadanía en general, y la norma específica no contemple el uso de la firma electrónica avanzada, el Consejo General, la Junta General Ejecutiva o el órgano competente para tramitar o sustanciar el procedimiento correspondiente podrá determinar su uso atendiendo el caso particular, siempre y cuando garantice el debido proceso.



deberán interponerse a través de la página de internet del Tribunal Electoral, ingresando al sistema de juicio en línea.¹⁴

Esto es así porque el reconocimiento de los certificados digitales para los efectos de la promoción de medios de impugnación se encuentra condicionado a su verificación en términos de los convenios que permitan el intercambio de información necesario para validar los certificados digitales referidos.¹⁵

Sólo a través de la presentación electrónica del medio de impugnación, el cual debe contener los certificados digitales correspondientes, es que puede verificarse la voluntad de quien promueve con base en los elementos técnicos que integran al sistema del juicio en línea.

En el caso, **el sello de firma electrónica que consta al final de la demanda es insuficiente para tener por satisfecho el requisito de la firma necesaria para verificar la autenticidad y voluntad en la promoción del medio de impugnación.** Esto debido a que **no se promovió el medio de impugnación a través del sistema del juicio en línea** y tampoco se cuenta con los certificados digitales que permitan garantizar la identidad de quien promueve el escrito de demanda.

En esa línea argumentativa, cabe referir que el hecho de que el escrito de demanda haya sido presentado de forma impresa contradice el funcionamiento de la firma electrónica, cuya utilidad es la de garantizar la identidad y voluntad de quien genera un documento digital. Al presentarse de forma impresa, el escrito de demanda no puede considerarse válido porque la firma electrónica no cumple con su función autenticadora, porque su funcionalidad se encuentra aparejada al uso de documentos digitales.

En el caso de documentos impresos, la Ley de Medios establece como elemento para identificar la autenticidad de la voluntad necesaria para la presentación de un medio impugnación a la firma autógrafa. En ese sentido,

¹⁴ Artículo 22 del Acuerdo General 7/2020.

¹⁵ Artículo 2, fracción XIII del Acuerdo General 7/2020.

SUP-RAP-28/2022

no puede suplirse el requisito de firma autógrafa en un documento impreso mediante una representación de una firma electrónica, pues el alcance de este medio de autenticación se encuentra restringido a los documentos digitales.

Asimismo, no pasa desapercibido que el INE le dio el trámite de ley a la demanda presentada por la parte actora; sin embargo, ello no implica la procedencia del juicio.

En igual sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, al emplearse tecnologías de la información, la utilización de una firma electrónica tiene los mismos efectos jurídicos de la firma autógrafa, de tal suerte que la posibilidad de presentar una demanda por vía electrónica no implica soslayar el cumplimiento de los respectivos requisitos de procedibilidad.

Al respecto, el Máximo Tribunal sostiene que debe desecharse de plano la demanda presentada por vía electrónica cuando carezca de esa firma electrónica del promovente, porque tal falta de firma electrónica de quien promueve **no puede equipararse a una irregularidad subsanable** a través de la prevención, sino que se trata del incumplimiento de uno de los principios rectores del proceso que no amerita prevención alguna, como sucede ante la falta de la firma autógrafa de una demanda de amparo presentada de forma ordinaria.¹⁶

Respecto de la petición contenida en el escrito de quince de febrero, de tener por ratificada la firma electrónica en el escrito de demanda de tres de febrero, debe decirse que no puede acogerse la pretensión del promovente ya que, no podría considerarse que con dicha manifestación sea viable convalidar o subsanar la falta de firma autógrafa del escrito de demanda, porque, conforme con el criterio invocado del Tribunal Pleno de la Suprema

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 8/2019 (10a.). DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 65, abril de 2019, Tomo I, página 79.



Corte de Justicia de la Nación y como lo ha sustentado esta Sala Superior, tal requisito debe **cumplirse al momento de la presentación del medio de impugnación y dentro del plazo para ello**, lo cual, en el caso, transcurrió del **dos al ocho de febrero**.¹⁷

Máxime que la demanda no se presentó por medio del sistema de juicio en línea ni se alega impedimento alguno para ello, de ahí que lo anterior no sea contrario a los criterios excepcionales que se han establecido en el contexto de la emergencia sanitaria en curso.

Incluso, aun cuando se considerara viable la posibilidad de ratificación en el presente caso (que sería el escenario más favorable para el promovente), la expresión de la voluntad de promover el recurso de apelación se habría externado en forma extemporánea, esto es, hasta el quince de febrero, cuando el plazo para impugnar venció el ocho de febrero.¹⁸

Tampoco resulta suficiente que en el referido escrito de quince de febrero, Morena incorpore imágenes y un archivo electrónico que afirma corresponden con el certificado digital; ello en tanto que, se insiste, no se trata de un requisito subsanable, sino que debía haberse acompañado en su caso en la presentación de la demanda, y la misma no fue promovida en los términos establecidos en los acuerdos de esta Sala Superior que regulan el juicio en línea.¹⁹

No escapa a este órgano jurisdiccional lo manifestado por Morena en su escrito de quince de febrero, en el que busca justificar la presentación de la

¹⁷ Lo anterior al considerar que la controversia no guarda relación con algún proceso electoral, de ahí que solo se consideren los días hábiles, descontando los días cinco y seis de febrero, por ser sábado y domingo respectivamente, así como el siete de febrero por ser inhábil en términos del Acuerdo General 3/2008 de la Sala Superior.

¹⁸ Consideraciones similares se sostuvieron al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1554/2019.

¹⁹ Resulta orientador al caso, en lo que es aplicable, el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 7/2021 (11a.), de rubro FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). TODO DOCUMENTO ELECTRÓNICO QUE SE FIRME A TRAVÉS DE ELLA, DEBE GENERAR UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA PROPIA, A FIN DE VINCULAR SU AUTORÍA Y PRODUCIR EFECTOS JURÍDICOS. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, diciembre de 2021, Tomo I, página 150

demanda con firma electrónica certificada por el INE aduciendo la reducción en el horario de recepción de la Oficialía de Partes Común del INE; no obstante, la demanda se presentó el tres de febrero y el plazo para la impugnación concluyó el **ocho de febrero**, sin que se alegue alguna cuestión que hubiese dificultado o imposibilitado al promovente la interposición del recurso en los términos en los que lo exige la Ley de Medios en dicho plazo.

En ese sentido, a juicio de este órgano jurisdiccional, existen elementos suficientes para considerar que, en su caso, Morena, estaba en posibilidad real de presentar la demanda en los términos y formas que son exigidas por el ordenamiento electoral, asentando firma autógrafa en el escrito correspondiente o mediante el procedimiento del juicio en línea, pues de la lectura de la demanda y del escrito presentado el quince de febrero no es posible concluir que el promovente estuvo imposibilitado de satisfacer los requisitos que son exigidos por el marco normativo.

Con base en lo anterior, ante la ausencia de la firma autógrafa en la demanda, la Sala Superior concluye que el escrito de demanda no cumple con el requisito de forma en cuestión, máxime que no se argumentó justificación alguna para no utilizar el sistema del juicio en línea. En similares términos se pronunció esta Sala Superior al resolver el diverso SUP-RAP-56/2021.

En consecuencia, lo procedente es desechar de plano la demanda.²⁰

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

²⁰ Criterio similar al sostenido en los juicios SUP-RAP-56/2021, SUP-JDC-10019/2020, SUP-JDC-10173/2020, SUP-JDC-12/2020 y acumulados; SUP-JDC-1772/2019; así como en el SUP-JDC-1596/2019.



Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** 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, 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.