



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-41/2023

RECORRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD
TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: HORACIO PARRA
LAZCANO, ADÁN JERÓNIMO
NAVARRETE GARCÍA Y MANUEL
GALEANA ALARCÓN

COLABORARON: YUTZUMI PONCE
MORALES Y NANCY LIZBETH
HERNÁNDEZ CARRILLO

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de apelación indicado al rubro, en el sentido de **desechar de plano** la demanda, porque el acto controvertido carece de definitividad y firmeza.

I. ASPECTOS GENERALES

En el presente asunto se controvierte el Acta de Verificación número INE-VV-0003057 que emitió un Auditor Monitorista de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en atención al evento de toma de protesta de Paulina Alejandra del Moral Vela como candidata del Partido de la Revolución Democrática a la gubernatura del Estado de México, en el municipio de Valle de Chalco.

SUP-RAP-41/2023

Al respecto, el recurrente aduce una indebida fundamentación en el procedimiento de levantamiento y notificación del acta de verificación INE-VV-0003057, así como una vulneración a los principios constitucionales y legales que rigen los actos administrativos y el actuar del órgano electoral nacional.

II. ANTECEDENTES

De constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. **A) Inicio del proceso electoral.** El cuatro de enero de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México declaró el inicio del proceso electoral ordinario para la elección de la gubernatura en el citado estado.
2. **B) Toma de protesta y visita de verificación.** El cuatro de marzo del año en curso, se llevó a cabo la toma de protesta de Paulina Alejandra del Moral Vela como candidata del Partido de la Revolución Democrática en la gubernatura del Estado de México.
3. En el evento, se presentaron auditores monitoristas del Instituto Nacional Electoral, a fin de realizar la visita de verificación a la toma de protesta.
4. **C) Acto impugnado.** El cuatro de marzo del presente año, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emitió el acta de verificación número INE-VV-0003057, respecto al evento de toma de protesta de Paulina Alejandra del Moral Vela como candidata del Partido de la Revolución Democrática a la gubernatura del Estado de México, en el municipio de Valle de Chalco.
5. **D) Recurso de apelación.** Inconforme con el acta referida, el nueve de marzo de dos mil veintitrés, el Partido de la Revolución Democrática, por



medio de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpuso, ante el Instituto Nacional Electoral, recurso de apelación.

6. **E) Turno.** El magistrado presidente acordó integrar el expediente **SUP-RAP-41/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.
7. **F) Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente.

III. CUESTIÓN PREVIA

8. El presente asunto se resuelve con base en las reglas legales aplicables para los medios de impugnativos en la materia vigentes hasta el dos de marzo de dos mil veintitrés, es decir, las normas existentes antes de la entrada en vigor del 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 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de marzo de dos mil veintitrés. Lo anterior, de conformidad con el artículo **Cuarto Transitorio** de dicho Decreto, en el que se establece que no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en el año dos mil veintitrés. Por tanto, como la controversia se origina en el marco de la primera de las elecciones señaladas, encuadra en uno de los supuestos en los cuales se debe aplicar la normativa vigente al inicio del proceso electivo.

IV. COMPETENCIA

SUP-RAP-41/2023

9. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación al tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra del acta de verificación emitida por un Auditor Monitorista del Instituto Nacional Electoral, en la toma de protesta de Paulina Alejandra del Moral Vela como candidata del Partido de la Revolución Democrática a la gubernatura del Estado de México, por tanto, al estar relacionado el asunto con una elección de gubernatura, es materia de competencia exclusiva de este Órgano jurisdiccional.
10. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a); 45, párrafo 1; 83, numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. IMPROCEDENCIA

A) Decisión

11. Esta Sala Superior considera que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, en el presente medio de impugnación se actualiza la prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que el asunto será improcedente cuando se trata de violaciones intraprocesales.

B) Marco normativo

12. El recurso de apelación será procedente cuando se promueva en contra de un acto definitivo y firme. Dichas características se actualizan con la concurrencia de dos cualidades del acto o resolución que se impugne.



La primera es de carácter formal y consiste en que el contenido o efectos de la resolución impugnada no puedan sufrir variación alguna a través de la emisión de un nuevo acto o resolución que pueda modificarlos, revocarlos o nulificarlos; la segunda, es de orden material, dado que atiende a la naturaleza substancial de los efectos jurídicos que pueda producir el acto o resolución de que se trate, con afectación irreparable al acervo jurídico sustantivo de quien haga valer el medio de impugnación.

13. Estas precisiones cobran relevancia para el análisis de la procedencia del recurso de apelación, ya que en ciertos procedimientos administrativos se pueden distinguir, claramente, dos tipos de actos:
 - i. Los de carácter complejo o preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para tomar y apoyar la decisión, en su oportunidad, y
 - ii. El acto decisorio, donde se asume la determinación que corresponda, sobre la materia objeto de ese procedimiento.
14. En ese sentido, las verificaciones, informes, dictámenes y proyectos de resolución que emitan los órganos administrativos cuando no sean definitivos por sí, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos complejos preparatorios para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General, que en todo caso constituye la resolución definitiva y es, por tanto, la que puede llegar a causar perjuicios.
15. Así, en los actos complejos o preparatorios en que intervienen unidades administrativas u órganos del Instituto Nacional Electoral, antes de la decisión final que tome el Consejo General como órgano máximo, sólo adquieren la definitividad formal en el momento en que no existe posibilidad de su modificación, anulación o reforma, a través de un

SUP-RAP-41/2023

medio de defensa legal o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad competente; la producción de efectos definitivos de tales actos, en el aspecto sustancial, opera hasta que son empleados por la autoridad resolutora en la emisión de la resolución final emitida por el órgano correspondiente.

16. En este sentido, debe reconocerse que en el ámbito administrativo, las autoridades emiten ciertos actos en los que interviene una o varias autoridades que pueden ser considerados como preparatorios y exclusivamente surten efectos internos o provisionales, pero no definitivos.
17. Es decir, sólo pueden contribuir a afectar una situación de derecho sustancial, en la medida en que sirvan para sustentar la decisión en la resolución terminal que deba recaer al mismo, por lo que su sola emisión no lleva inmerso el aspecto sustancial de la definitividad.

C) Caso concreto

18. En el presente asunto se controvierte el Acta de Verificación INE-VV-0003057, emitida el cuatro de marzo de dos mil veintitrés por un Auditor Monitorista de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, respecto al evento de toma de protesta de Paulina Alejandra del Moral Vela como candidata del Partido de la Revolución Democrática a la gubernatura del Estado de México, en el municipio de Valle de Chalco, a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para la comprobación de los ingresos y gastos de los recursos.
19. En ese sentido, esta Sala Superior considera que el acta de verificación que ahora se controvierte es una actuación procesal de carácter administrativo que se implementa para corroborar el cumplimiento de las



obligaciones y veracidades de los gastos de los sujetos obligados, el cual forma parte del procedimiento de fiscalización.

20. Por lo que, el acta de verificación impugnada se trata de un acto intraprocesal que ocurre en el contexto del procedimiento de fiscalización, por tanto, no cumple con el requisito de procedencia relativo a la definitividad y firmeza del acto impugnado.
21. En efecto, en conformidad a lo establecido en el artículo 41, Bases II y V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución, corresponde al Instituto Nacional Electoral realizar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y de quienes ostenten candidaturas, a través de su Consejo General.
22. Así, la autoridad administrativa electoral cuenta con facultades para la revisión de informes de gastos. Lo anterior conforme a los artículos 190¹ a 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 72 a 84 de la Ley General de Partidos Políticos; y 287 a 296 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, de manera que la referida autoridad electoral ejerce una facultad comprobatoria con el propósito de verificar si la información aportada permite corroborar el origen, monto y destino de los recursos conforme lo informado por los sujetos obligados.

¹ Artículo 190.

“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.

3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función”.

SUP-RAP-41/2023

23. Al respecto, el artículo 287 del referido Reglamento de fiscalización del Instituto Nacional Electoral establece que el procedimiento de fiscalización *“comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones...”*
24. Por su parte, en los artículos 190 y 191 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se regula la labor de fiscalización de los partidos políticos, a cargo del Instituto Nacional Electoral y se establece que dicha labor se realizará por el Consejo General, en los términos y con base en los procedimientos en ella previstos, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Ley de Partidos.
25. Conforme a lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene, entre sus atribuciones en materia de fiscalización, las siguientes:
- Emitir lineamientos específicos para la fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.
 - Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos conforme a la normativa aplicable.
 - **Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.**
 - **En caso de incumplimiento, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.**



26. Ahora, para llevar a cabo la labor de fiscalización, el Instituto Nacional Electoral, cuenta con autoridades especializadas que le permite vigilar el buen manejo de los recursos, mediante la detección y prevención de irregularidades, tales como la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización.
27. La referida unidad, entre sus funciones, tiene la de 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; así como vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos².
28. Por su parte, la Comisión de fiscalización del Instituto Nacional Electoral entre otras facultades³, puede ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes⁴; revisar las funciones y acciones realizadas por la citada unidad de fiscalización; y, modificar, aprobar o rechazar los proyectos de dictamen consolidados y las resoluciones emitidas con relación a los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
29. Cabe señalar que la visita de verificación tiene por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes que presenten los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes⁵.

² Artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³ Artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴ Artículo 192, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y, 297 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

⁵ Artículo 298 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

SUP-RAP-41/2023

30. Conforme a lo anterior, con fundamento en los artículos 191, numeral 1, inciso c), 192, numeral 1, incisos b) y h) y 199, numeral 1, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Unidad Técnica de Fiscalización tiene la facultad de presentar a la Comisión los dictámenes consolidados y proyectos de resolución en materia de fiscalización; a su vez, compete a dicha Comisión someter a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral los proyectos de resolución respectivos, para que **este último órgano sea el que resuelva lo conducente, en definitiva.**
31. Conforme a lo anterior, esta Sala Superior determina que las actas levantadas en las visitas de verificación que se hacen a los distintos eventos de los partidos políticos no pueden considerarse como actos definitivos o firmes, puesto que, no causan perjuicio a los sujetos obligados, sino que es necesario que se emita, dentro del procedimiento de fiscalización, la resolución definitiva correspondiente y que, en su caso, genere una afectación.
32. Ello, en virtud de que las actas de visita son actos de trámite que sirven de base para la autoridad fiscalizadora al emitir su dictamen consolidado –juicio técnico— y la resolución correspondiente.
33. En consecuencia, si en el caso, únicamente se realizó una visita de verificación realizada a la toma de protesta como candidata del Partido de la Revolución Democrática de la Ciudadana Paulina Alejandra del Moral Vera, resulta evidente que se trata de un acto intraprocesal que no genera afectación alguna al partido recurrente, pues será hasta que resuelva, de forma definitiva, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuando se evidencie si el procedimiento de fiscalización se realizó o no conforme a derecho y, en su caso, podrá impugnarse.



34. En efecto, las actividades de fiscalización electoral que se realicen de forma previa a la resolución que emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en modo alguno pueden considerarse como un acto definitivo que cause afectación a los partidos políticos, pues el proceso de fiscalización es un acto complejo que incluso es susceptible de modificación, por ello, será hasta la emisión de la citada resolución cuando se considere un acto definitivo.
35. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 7/2001 de esta Sala Superior, de rubro: **“COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**.
36. Así, la improcedencia de la impugnación en la vía de apelación de las actas de visita de verificación deriva de que éstas son actos administrativos preparatorios o de instrucción que, en todo caso, forman parte del procedimiento de fiscalización, que en la instancia administrativa electoral culmina con la aprobación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de un dictamen consolidado y de la resolución respectiva, previa elaboración de la Unidad Técnica y propuesta de la Comisión de Fiscalización.
37. Sirva de criterio orientador a lo anterior, la tesis CXXVIII/96, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“VISITA DOMICILIARIA. LOS AUDITORES NO DETERMINAN EN DEFINITIVA LA SITUACION FISCAL DEL SUJETO VISITADO.”**.
38. En consecuencia, al carecer de definitividad el acto impugnado, resulta improcedente el recurso de apelación, por lo cual, debe desecharse la demanda.
39. Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente punto

VI. RESOLUTIVO

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

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas Mónica Aralí Soto Fregoso y Janine M. Otalora Malassis, así como los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales (ponente), Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es **autorizado 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.