

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-128/2019

**RECURRENTE:** MORENA

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>1</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIA:** MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ

**COLABORÓ:** MIKAELA JENNY KRISTIN CHRISTIANSSON

Ciudad de México, a once de septiembre de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> dicta sentencia, en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG362/2019, aprobada en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/INAI/CG/307/2018 instaurado en contra de MORENA, con motivo de la vista ordenada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>3</sup> en la cual se impuso una multa a ese partido político, por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia.

### **ANTECEDENTES**

**1. Resolución del INAI.** El veintidós de agosto de dos mil dieciocho, el INAI dictó resolución en el expediente DIT 0178/2018, ordenando a MORENA publicar en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia<sup>4</sup> las aportaciones a campañas y precampañas, correspondientes al periodo 2015 a 2017. Dicha determinación se notificó a MORENA, el once de septiembre siguiente, otorgándole un plazo de quince días hábiles para cumplir con la misma.

---

<sup>1</sup> En adelante, INE.

<sup>2</sup> A continuación, Sala Superior.

<sup>3</sup> En adelante, INAI.

<sup>4</sup> A continuación, SIPOT.

**2. Informes de MORENA.** El tres y el quince de octubre de esa anualidad, **MORENA** remitió dos oficios al INAI, en los que manifestó que la información estaba aún en proceso de carga para su publicación.

**3. Acuerdo de incumplimiento.**<sup>5</sup> El veintitrés de noviembre del mismo año, previo dictamen en el que se precisó que la información no fue publicada, el INAI dictó un acuerdo en el cual determinó que MORENA no cumplió a cabalidad con lo ordenado en la resolución respectiva.

Asimismo, ordenó formular la denuncia correspondiente ante el INE, toda vez que tal conducta se tradujo en la inobservancia a la obligación contenida en el artículo 186, fracción XV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>6</sup> Este acuerdo no fue impugnado, quedando firme.

**4. Denuncia ante el INE.** El doce de diciembre de dos mil dieciocho, el INAI hizo del conocimiento del INE la denuncia formulada en contra del partido político MORENA.

**5. Admisión del procedimiento sancionador ordinario y primer emplazamiento.** El diecisiete de enero de dos mil diecinueve<sup>7</sup>, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral<sup>8</sup> del INE admitió el procedimiento sancionador ordinario<sup>9</sup>.

De igual manera, ordenó el emplazamiento de MORENA, para que en un plazo de cinco días hábiles, manifestara lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas que estimara pertinentes, respecto al presunto incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública consistentes en no difundir la información respectiva, aunado a su responsabilidad por el incumplimiento a acatar las resoluciones emitidas por el INAI.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Consultable a fojas 35 a 43 del cuaderno accesorio único.

<sup>6</sup> Artículo 186. Serán causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la materia de la presente Ley, de conformidad con el Capítulo II del Título Noveno de la Ley General, las siguientes conductas:

XV. No acatar las resoluciones emitidas por el Instituto, en ejercicio de sus funciones.

<sup>7</sup> Salvo mención diversa, todas las fechas, a partir de este antecedente, se refieren a dos mil diecinueve.

<sup>8</sup> A continuación, UTCE.

<sup>9</sup> UT/SCG/Q/INAI/CG/307/2018.

<sup>10</sup> Consultable a fojas 44 a 52 del cuaderno accesorio único.

**5.1. Respuesta al primer emplazamiento.** El veintiocho de enero, MORENA emitió diversas manifestaciones y ofreció pruebas respecto a los hechos que se le imputaron, entre ellas que, algunos de los hechos ya habían sido materia motivo de pronunciamiento por parte del INAI, por lo que debía respetarse el principio non bis in ídem, aunado a que era ese instituto y no el INE, quien en su caso, tenía facultades para sancionarlo.

Asimismo, que en lo relativo al supuesto incumplimiento de la resolución emitida por el INAI, en su respuesta indicó que manifestó a ese instituto, mediante sendos oficios, que la información estaba en proceso de carga, además que mediante oficio MORENA/OIP/147/2018 que obra en el diverso expediente DIT0024/2018, también le informó que por causa de un virus, no había podido subir la información solicitada.

**5.2. Etapa de Alegatos.** El catorce de marzo, se ordenó notificar a MORENA la apertura del periodo de alegatos. El partido político formuló alegatos el veintisiete de marzo siguiente.<sup>11</sup>

**5.3. Reposición de emplazamiento.** Por acuerdo de fecha siete de mayo, la UTCE clarificó que el emplazamiento debía enfocarse al procedimiento del INAI en el que se determinó su responsabilidad por no dar cumplimiento a una de sus resoluciones.

Así, estimó que el primer emplazamiento ordenado podría vulnerar el derecho del partido político denunciado a preparar debidamente su defensa, al no habersele precisado puntualmente la materia del procedimiento, es decir, determinar, a la luz de las facultades del INE en el sistema competencial mixto en materia de transparencia, su grado de responsabilidad respecto de la conducta calificada como infractora en esa materia por el INAI, y cuya remisión fue únicamente para que la autoridad administrativa electoral impusiera la sanción que en derecho correspondiera.

En consecuencia, dejó sin efectos el primer emplazamiento y ordenó llamar al procedimiento nuevamente a MORENA, para que manifestara lo que a su derecho conviniera sobre la conducta que fue acreditada respecto al incumplimiento de la resolución emitida por el organismo garante, en el

---

<sup>11</sup> Consultable a fojas 112 a 115 del cuaderno accesorio único.

## **SUP-RAP-128/2019**

expediente DIT 0178/2018, y en su caso, aportara las pruebas que considerara pertinentes.<sup>12</sup>

**5.4. Primer recurso de apelación.** Inconforme con el acuerdo referido, el catorce de mayo, MORENA interpuso recurso de apelación, el cual fue radicado en esta Sala Superior con la clave SUP-RAP-78/2019.

Mediante sentencia dictada el veintinueve de mayo, el pleno de este órgano jurisdiccional desechó de plano la demanda, al considerar que el acto controvertido tenía naturaleza intraprocesal, por lo que carecía de definitividad y firmeza.

**5.5. Respuesta al emplazamiento.** El dieciséis de mayo, MORENA dio respuesta al emplazamiento, entre otras cuestiones, reiterando su manifestación consistente en que respecto al supuesto incumplimiento de la resolución emitida por el INAI, en su oportunidad, hizo del conocimiento de ese organismo, que la información estaba en proceso de carga, además que también le informó que por causa de un virus, no había la información solicitada.<sup>13</sup>

**5.6. Etapa de Alegatos.** El veintinueve de mayo, la UTCE ordenó notificar a MORENA la apertura del periodo de alegatos.<sup>14</sup> El siete de junio, dicho partido político formuló los alegatos respectivos.<sup>15</sup>

**6. Resolución controvertida (INE/CG362/2019).** El catorce de agosto, la autoridad responsable emitió resolución en el sentido de determinar fundado el procedimiento sancionador ordinario e imponer a MORENA una multa de un mil Unidades de Medida y Actualización<sup>16</sup> vigentes en dos mil dieciocho, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).<sup>17</sup>

**7. Segundo recurso de apelación.** El veinte de agosto, MORENA, a través de su representante ante el Consejo General del INE, presentó recurso de apelación ante el INE a fin de impugnar el acuerdo de reposición de emplazamiento y la resolución citada.

---

<sup>12</sup> Consultable a fojas 116 a 129 del cuaderno accesorio único.

<sup>13</sup> Consultable a fojas 137 a 147 del cuaderno accesorio único.

<sup>14</sup> Consultable a fojas 148 a 150 del cuaderno accesorio único.

<sup>15</sup> Consultable a fojas 169 a 173 del cuaderno accesorio único.

<sup>16</sup> A continuación, UMA.

<sup>17</sup> Consultable a fojas 179 a 241 del cuaderno accesorio único.

**8. Turno.** Una vez recibida la impugnación en la Sala Superior, la Presidencia de este Tribunal Electoral determinó la integración del expediente **SUP-RAP-128/2019** y ordenó turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.<sup>18</sup>

**9. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes por practicar, declaró cerrada la instrucción, quedando el expediente en estado de dictar sentencia.

### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional para controvertir la resolución aprobada por el Consejo General del INE.<sup>19</sup>

**SEGUNDO. Precision de acto reclamado y autoridad responsable.** Considerando que es deber de toda autoridad jurisdiccional analizar cuidadosamente el escrito de demanda, a fin de atender a lo que quiso decir el actor (y no a lo que aparentemente dijo), es que este tribunal ha sustentado el criterio que debe atenderse a la verdadera intención del accionante, a fin de otorgar una debida impartición de justicia<sup>20</sup>.

Es así, que de la demanda se advierte que MORENA señala como actos reclamados: **(i)** el acuerdo de siete de mayo de dos mil diecinueve, dictado por la UTCE, por el cual, determinó reponer el emplazamiento dentro del procedimiento ordinario y **(ii)** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitida dentro del referido procedimiento sancionador.

---

<sup>18</sup> Para la instrucción prevista en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

<sup>19</sup> Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184, 186, fracción III, inciso g), y fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 4/99 de rubro "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**".

## SUP-RAP-128/2019

Sin embargo, en el presente asunto debe tenerse como acto reclamado solamente la resolución del mencionado Consejo General; porque el acuerdo por virtud del cual se ordenó reponer el emplazamiento constituyó un acto intraprocesal que no puede ser impugnado por sí mismo ni de manera destacada.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha sostenido que, en los procedimientos administrativos sancionadores, los actos procesales previos a la resolución definitiva pueden ser impugnados de manera autónoma, cuando, por sí mismos, limiten o prohíban de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales<sup>21</sup>.

En ese orden, respecto de los acuerdos de emplazamiento, ha resuelto que, por regla general, no limitan o restringen *-per se-* de manera irreparable algún derecho del recurrente, ya que se trata de determinaciones intraprocesales que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos político-electorales del recurrente al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

Así, se ha considerado<sup>22</sup>, que el interesado deberá esperar a la resolución que ponga fin al procedimiento, para que, en caso de que estime que ésta le causa algún perjuicio, al momento de combatirla incluya entre los argumentos constitutivos de sus agravios, las alegaciones referentes a la reposición del emplazamiento y así esté en aptitud de evidenciar que la misma trascendió a la resolución<sup>23</sup>.

Es decir, conforme a lo que ha considerado la Sala Superior, los actos intraprocesales *-como la reposición del emplazamiento-* no pueden ser

---

<sup>21</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 1/2010, cuyo rubro es **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 30.

<sup>22</sup> SUP-RAP65/2019.

<sup>23</sup> Resultan aplicables por el criterio que sostienen, la jurisprudencia 1/2004 de rubro **ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.** Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 18 a 20 y la tesis X/99 de rubro **APELACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO QUE RECHAZA UNA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO INCOADO CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 28 y 29.

impugnados en forma destacada, sino que los posibles vicios que puedan contener ese tipo de actos deben plantearse como violaciones al procedimiento una vez que se haga valer el medio de defensa respectivo en contra de la resolución con la que culmina el procedimiento sancionador.

Por tanto, en el caso, no puede tenerse como acto reclamado destacado el acuerdo de siete de mayo de dos mil diecinueve que se atribuye a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Empero, se aclara que los motivos de disenso que exponen en contra de ese acto intraprocesal serán analizados, bajo la premisa de que el recurrente trata de evidenciar una violación a las leyes del procedimiento sancionador.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,<sup>24</sup> en virtud de lo siguiente:

**1. Forma.** El escrito de demanda precisó el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

**2. Oportunidad.** Este requisito se encuentra satisfecho toda vez que la resolución fue emitida el catorce de agosto, y la demanda se presentó el siguiente veinte.

El plazo de cuatro días<sup>25</sup> para la presentación del recurso de apelación transcurrió del quince al veinte de agosto<sup>26</sup>, por lo cual es evidente que la presentación de la demanda fue oportuna.

**3. Legitimación.** El actor tiene legitimación para promover el recurso en que se actúa, dado que fue interpuesto por MORENA, esto es, por un instituto político nacional.

Además, se tiene por acreditada la personería de Carlos Humberto Suárez Garza, como representante propietario de MORENA ante el Consejo General

---

<sup>24</sup> Establecidos específicamente en los artículos 7°, párrafo 2, 8°, 9°, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>25</sup> Previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

<sup>26</sup> Sin contar los días diecisiete y dieciocho de agosto, por haber sido sábado y domingo, respectivamente, debido a que la materia del presente asunto no incide en un proceso electoral, federal o local.

del INE, en términos del reconocimiento efectuado por la autoridad responsable en el respectivo informe circunstanciado.<sup>27</sup>

**4. Interés Jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para impugnar, porque se trata de un partido político nacional que cuestiona la emisión de un acuerdo de reposición de emplazamiento en un procedimiento sancionador ordinario y la respectiva resolución del Consejo General del INE dictada en el mismo, por la cual se le impuso como sanción una multa, en virtud del incumplimiento de una resolución emitida por el INAI.

**5. Definitividad.** Se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para combatir el acuerdo que impugna el promovente.

**CUARTO. Pretensión y síntesis de agravios.** El partido recurrente **pretende** que esta Sala Superior revoque la resolución controvertida y, en consecuencia, se deje sin efectos la multa que le impuso la autoridad electoral.

Su **causa de pedir** la sustenta en que, según su dicho, la resolución impugnada no se ajusta a Derecho y existieron violaciones procesales.

Al respecto, el recurrente hace valer distintos **agravios** que se agrupan en las siguientes temáticas:

**a. Indebida reposición del procedimiento**

Fue indebida la emisión del acuerdo de reposición del emplazamiento, en tanto que vulneró los principios de seguridad jurídica, legalidad y certeza.

Tal determinación carece de justificación legal o fáctica, toda vez que no establece los preceptos normativos ni las razones de hecho y de derecho que la sustentan, además que se realizó con posterioridad a la apertura del periodo de alegatos y la formulación de éstos por parte de MORENA.

A juicio del recurrente, lo único que podía jurídicamente hacer la autoridad responsable, era pronunciarse respecto a la litis inicial, pero nunca iniciar un nuevo procedimiento y variar esa litis, por lo que el actuar del INE se tradujo en la ilegal revocación de sus propias determinaciones.

---

<sup>27</sup> Conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

**b. Indebida calificación e individualización de la sanción.**

Para MORENA la multa que le fue impuesta en la resolución controvertida es ilegal, porque sí cumplió con lo ordenado por el INAI.

Aunado a lo anterior, aduce que existió una incorrecta calificación de la falta, ya que era de carácter formal y no sustancial, ya que no existió una afectación real al derecho de acceso a la información, circunstancia que debió atenuar la imposición de la sanción.

Asimismo, indica que el INE debió calificar la falta como leve y, en su caso, imponerle una amonestación pública. También considera que la multa es fija, desproporcional, excesiva e irracional, así como que contraviene los principios de certeza, legalidad, equidad, proporcionalidad y exhaustividad.

Finalmente, estima que no se aplicaron de manera adecuada los elementos objetivos y subjetivos para la calificación e individualización de la sanción, ya que la autoridad responsable no valoró las condiciones del infractor, así como ciertas atenuantes, como que no existía reincidencia, que no hubo dolo, el grado de intencionalidad y la ausencia de beneficio económico cuantificable.

En suma, en su concepto, la imposición de la sanción no está debidamente fundada y motivada.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Las temáticas de agravios serán analizadas en el orden anterior, sin que ello cause alguna afectación jurídica, porque lo trascendental, es que todos sean estudiados.<sup>28</sup>

**a. Indebida reposición del procedimiento.**

Los agravios son **infundados** en una parte e **inoperantes** en otra; porque, por un lado, contrario a lo que argumenta el partido recurrente, la autoridad responsable sí puede ordenar la reposición del emplazamiento, con la finalidad de garantizar una adecuada defensa; y por otra, el recurrente no demuestra que la reposición ordenada en el caso haya afectado sus

---

<sup>28</sup> En términos del criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

## **SUP-RAP-128/2019**

defensas y que hubiere trascendido en su perjuicio en la resolución impugnada.

En el artículo 14 de la Constitución federal se establece como un derecho fundamental el de audiencia, el cual consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la relativa a que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento".

Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos:

1. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
2. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
3. La oportunidad de alegar; y
4. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.<sup>29</sup>

Del precepto anterior, podemos válidamente concluir que es obligación de todas las autoridades vigilar que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, cuando éstas puedan emitir actos privativos de derechos, a fin de que todo ciudadano o persona moral que es sometido a un proceso tenga la posibilidad de una defensa efectiva.

Por lo tanto, tal como lo señaló responsable, basándose incluso en precedentes emitidos por esta Sala Superior<sup>30</sup>, está jurídicamente permitido y es un imperativo constitucional que, si la autoridad administrativa advierte que el emplazamiento que realizó es deficiente, porque no se explicó correctamente al sujeto pasivo de la relación procesal la materia del

---

<sup>29</sup> Tesis: P./J. 47/95, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, Tomo II, diciembre de 1995, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro: 200234.

<sup>30</sup> SUP-RAP-14/2019, SUP-RAP-102/2019, SUP-RAP-103/2019 y SUP-RAP-104/2019.

procedimiento, puede y debe ordenar que la diligencia se reponga, a fin de garantizar una defensa adecuada.

No es obstáculo a lo anterior que el partido político argumente que, de conformidad con las tesis emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, ESTABILIDAD DE LAS” y “RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, INCAPACIDAD DE LAS AUTORIDADES PARA REVOCAR SUS PROPIAS DETERMINACIONES”, las autoridades administrativas no pueden modificar sus propias resoluciones.

Ello, porque no se surten los supuestos de su aplicación, ya que de su contenido es posible advertir que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias resoluciones cuando éstas crean derechos a favor de las personas beneficiadas con las mismas, puesto que tales derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior en el mismo asunto.

Lo que en el caso no acontece, porque la responsable no revocó ninguna resolución que hubiera creado un derecho a favor del recurrente, sino un acto de carácter meramente procedimental, a fin de garantizarle una adecuada defensa.

En el caso concreto, mediante proveído de siete de mayo<sup>31</sup>, el titular de la UTCE ordenó la reposición del emplazamiento, el cual se había acordado previamente, en auto de diecisiete de enero<sup>32</sup>.

Cabe destacar que esta Sala Superior ha sustentado que debe garantizarse al denunciado una debida defensa<sup>33</sup>, lo cual se logra con el adecuado emplazamiento, pues es a través de éste que se puede tener conocimiento cierto, pleno y oportuno del inicio del procedimiento instaurado en su contra, así como las razones en que se sustenta, a partir de los planteamientos de la queja de que se trate, para que prepare los argumentos de defensa y se recaben los elementos de prueba que estime pertinentes.

---

<sup>31</sup> Véase a fojas 45 a 51 del Cuaderno Accesorio Único del presente expediente.

<sup>32</sup> Ídem, fojas 116 a 129.

<sup>33</sup> Jurisprudencia 27/2009.

## SUP-RAP-128/2019

Ahora bien, la autoridad motivó la necesidad de la reposición del emplazamiento, en virtud de que:

“[...] de una revisión a las constancias que integran el expediente en que se actúa, esta autoridad instructora estima que el citado acuerdo de emplazamiento, podría vulnerar el derecho del partido político denunciado a preparar debidamente su defensa, en razón de que no se le precisó, de forma debida y sin lugar a dudas, que **la materia del presente procedimiento consiste, exclusivamente, en determinar su grado de responsabilidad respecto de la conducta que, de forma previa, el INAI calificó como infractora de la normativa en materia de transparencia, y cuya remisión al INE únicamente fue para que impusiera la sanción en que Derecho corresponda**, de conformidad con el sistema mixto previsto en las leyes en materia de transparencia y electoral [...]”<sup>34</sup>

De la transcripción anterior, se evidencia que la autoridad responsable estimó que el primer emplazamiento que realizó y le fue notificado al recurrente podía vulnerar su derecho a una adecuada defensa, en razón de que no precisó que la materia del procedimiento sancionador consistía en determinar su grado de responsabilidad respecto de la conducta que de forma previa el INAI calificó como infractora en materia de transparencia.

De manera que, con la finalidad de que el partido recurrente pudiera preparar una debida defensa, se ordenó la reposición del emplazamiento.

Así, tal como se refiere en la resolución controvertida, la necesidad de la reposición del emplazamiento se motivó adecuadamente en consideraciones respecto a la tramitación de un asunto inmerso en una naturaleza de sistema mixto, esto es INAI-INE, tomando como base incluso lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-RAP-14/2019, permitiendo a MORENA preparar adecuadamente su defensa.

Ahora bien, de la lectura del escrito de demanda, se aprecia que el apelante alega en forma genérica que con la reposición del emplazamiento se varió la *litis*; sin embargo, no expresa agravios para demostrar que con el nuevo emplazamiento se hubiera afectado su derecho de defensa durante el curso del procedimiento sancionador, por lo que sus planteamientos resultan **inoperantes**.

Aunado a lo anterior, de la revisión de las constancias que obran en el expediente se advierte que tal como refirió la autoridad responsable en la

---

<sup>34</sup> Consultable a fojas 119 y 120 del cuaderno accesorio único.

resolución controvertida, la reposición no se tradujo en una modificación o mejora de la imputación, sino en la precisión de que las conductas atribuidas relativas al incumplimiento de las obligaciones de transparencia fueron señaladas en el acuerdo de incumplimiento de veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho dictado por el INAI, el cual incluso se refirió por la autoridad responsable en el primer emplazamiento.

Cabe indicar que, tanto en la respuesta del primer emplazamiento como en la correspondiente a la reposición de éste, MORENA hizo valer consideraciones respecto al acuerdo de incumplimiento citado, en el que el INAI determinó que no había dado cumplimiento cabal a la resolución de ese Instituto, consistente en publicar en el SIPOT de las aportaciones a campañas y precampañas, correspondientes al periodo 2015 a 2017.

Entre dichas consideraciones están las relativas a que había comunicado al INAI que la información estaba aún en proceso de carga para su publicación, además que indicó que tuvo como impedimento la existencia de un supuesto virus informático.

Al respecto, en la resolución impugnada, tomando en cuenta la totalidad de escritos presentados por el recurrente, la autoridad responsable indicó que MORENA no aportó prueba ante el INAI o el INE, que amparara el cumplimiento de la resolución dictada en materia de transparencia ni tampoco acreditó la existencia del supuesto virus.

Lo anterior, con independencia de que la manifestación de la existencia del supuesto virus, se efectuó por el partido político ante el INAI, en un procedimiento diverso que no tenía relación con el cumplimiento de la resolución dictada en el expediente DIT0178/2018, ya que se vinculaba más bien, con la omisión de cargar información respecto a la contratación de bienes y servicios y la utilización de tiempos oficiales, y no con la publicación en el SIPOT de las aportaciones a campañas y precampañas, correspondientes al periodo 2015 a 2017.

En ese contexto, se concluye que la reposición del emplazamiento cuestionado, se ajustó a Derecho, ya que no modificó o mejoró la litis, y permitió a MORENA preparar y emitir su defensa, así como ofrecer las pruebas que consideró pertinentes, por lo que no asiste la razón al recurrente

cuando aduce que se trató de una indebida aplicación e interpretación de la norma electoral.

**b. Indebida calificación de la falta e individualización de la sanción** Son **infundados e inoperantes** los agravios porque, tal como lo argumentó el INE, el partido recurrente en modo alguno cumplió con lo ordenado por el INAI, la calificación de la falta e individualización de la sanción está debidamente fundada y motivada, además que la imposición de la multa resulta proporcional, como se evidencia.

**b.1 Incumplimiento de lo ordenado por el INAI**

Conforme el sistema mixto previsto en materia de transparencia compete al INAI conocer de las denuncias sobre el posible incumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública y, en su caso, determinar sobre la existencia de un incumplimiento.

Por tanto, el agravio del recurrente de que cumplió con la carga de información, resulta **ineficaz**.

En primer lugar, la autoridad competente para realizar la verificación de la carga de la información es el INAI, y ante dicha autoridad no acreditó el cumplimiento de la resolución en materia de transparencia, consistente en la carga de la información en el SIPOT.

Asimismo, cabe destacar que se advierte la existencia de una contradicción entre lo señalado en la demanda por MORENA y sus escritos presentados en el procedimiento sancionador ordinario.

Lo anterior, porque MORENA en la demanda de recurso de apelación de forma novedosa señala que cargó la información en el SIPOT en los tiempos que estableció el INAI<sup>35</sup>; sin embargo, tal como se indica en la resolución controvertida, en el procedimiento sancionador MORENA manifestó que su incumplimiento se debió a causas de fuerza mayor ajenas a dicho partido político, toda vez que por un virus informático no había podido cargar la información solicitada.

---

<sup>35</sup> Páginas 19 y 24 de la demanda.

Al respecto, tal como se determinó en la resolución controvertida se indicó que el partido político no aportó prueba alguna que amparara su dicho, ni ante INAI, ni ante el INE. Además, que las expresiones relacionadas con el virus informático se efectuaron en un caso distinto.

Por lo anterior, el INE resolvió que el partido incumplió con sus obligaciones en materia de transparencia.

Cabe indicar que, los argumentos del INE no son controvertidos frontalmente por MORENA.

## **b.2 La individualización de la sanción está fundada y motivada**

Por otro lado, se estima contrariamente a lo aducido por el recurrente, la individualización de la sanción se encuentran apegadas a Derecho, al haberse analizado todos los elementos objetivos y subjetivos para la calificación e individualización de la sanción.

En efecto, en el capítulo de individualización de la sanción, la responsable citó, entre otros, los artículos 456, párrafo 1, inciso a); 458, párrafos 6 y 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>36</sup>, así como diversas jurisprudencias, tesis relevantes y precedentes de este Tribunal Electoral.

Asimismo, para su individualización, procedió de la siguiente manera:

- **Calificación de la falta.**
  1. **Tipo de infracción.** Existió vulneración a disposiciones de la Constitución federal, de la LGIPE, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Federal de Transparencia, así como de la Ley General de Transparencia, debido a que se omitió dar cumplimiento a la resolución de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, dictada por el INAI en el expediente DIT 0178/2018, en la que se ordenó publicar las aportaciones a campañas y precampañas, correspondientes al periodo 2015 a 2017.
  2. **Bien jurídico tutelado.** El bien jurídico tutelado es el derecho humano de acceso a la información y el debido cumplimiento a las resoluciones emitidas por el INAI.

---

<sup>36</sup> En adelante, LEGIPE.

Respecto a la naturaleza del partido político como sujeto obligado cobra relevancia su calidad de garante del bien jurídico tutelado.

**3. Singularidad y/o pluralidad de la falta acreditada.** La falta fue singular, al incumplir con lo mandatado por el INAI en la resolución de veintidós de agosto de dos mil dieciocho en el expediente DIT 0178/2018.

**4. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.** La falta derivó de una actitud pasiva, de omisión de publicar la información prevista en la fracción XVII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia, en cumplimiento a lo ordenado en la resolución de veintidós de agosto de dos mil dieciocho, en el expediente DIT 0178/2018.

Posteriormente, dicha determinación fue notificada a MORENA el once de septiembre de ese mismo año, concediéndole un plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, para su cumplimiento, sin que el partido político lo hubiera realizado.

El incumplimiento fue decretado el veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho por el Pleno del INAI.

La conducta aconteció en la Ciudad de México, donde el partido infractor tiene sus oficinas centrales.

**5. Comisión dolosa o culposa de la falta.** La comisión de la infracción se consideró como culposa, dado que fue una falta de cuidado, negligencia o imprudencia de dicho sujeto obligado, pues en el expediente obran elementos de prueba que permiten advertir que MORENA sí realizó acciones tendentes a pretender dar cumplimiento a la determinación, sin que esas gestiones fueran suficientes.

En ese tenor, la autoridad responsable consideró que no existían elementos objetivos que permitan concluir que dicha omisión fue intencional o con la finalidad de desacatar con lo mandatado por el INAI.

**6. Condiciones externas y medios de ejecución.** La conducta desplegada por la parte denunciada se reflejó en el SIPOT, puesto que omitió almacenar diversa información, no obstante que constituía una obligación en materia de transparencia que debía cumplir desde el inicio, además de habérselo ordenado el INAI mediante su resolución de veintidós de agosto de dos mil dieciocho.

**7. Individualización de la sanción:**

-**Reincidencia.** Se determinó que no se actualizaba.

- **Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurrió.** Consideró la falta como de gravedad ordinaria, para lo cual tuvo

en cuenta que: **a.** La infracción es de tipo constitucional y legal; **b.** Se tuvo por acreditada la conducta infractora, tal como se advierte en el acuerdo dictado por el Pleno del INAI el veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, en el expediente administrativo DIT 0178/2018; **c.** Se trata de una sola infracción; **d.** No se acreditó reincidencia y **e.** Se estableció que la infracción fue de carácter culposo.

**-Sanción a imponer.** Indicó que para determinar el tipo de sanción debía recordarse que la LGIPE confiere a la autoridad administrativa electoral el arbitrio para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor.

En el caso las sanciones a imponer, por tratarse de un partido político nacional, se encuentran especificadas en el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE.

Tomando en las circunstancias objetivas y condiciones subjetivas, determinó que se debía imponer una multa, por considerar que MORENA inobservó sus obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, por lo que con tal medida se permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, es decir, disuadir al infractor de la posible comisión de faltas similares en el futuro y prevenga a los demás sujetos de derecho para no incurrir en tales acciones irregulares.

**-Determinó el monto de la multa.** Consideró que, conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la LEGIPE, el parámetro de sanciones monetarias que se pueden imponer a los partidos políticos será desde uno hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México.

-No obstante, la autoridad responsable estableció que se tomar en consideración el valor de la UMA vigente al momento de la comisión de la infracción, pues de esa manera se otorga seguridad jurídica respecto al monto de la sanción.

-En ese sentido, señaló que tomando en cuenta las circunstancias objetivas que rodean la infracción, era adecuado, en el caso concreto, imponer una multa de mil unidades de medida y actualización, equivalentes a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 moneda nacional), lo anterior, en tanto que se trataba de una falta que se cometió derivado de

## SUP-RAP-128/2019

una omisión, que vulneró el derecho humano de acceso a la información pública, y la cual sería suficiente para inhibir una posible repetición de conductas similares.

En ese orden de ideas, se puede apreciar que la responsable sí fundó y motivo la multa, dado que tuvo en cuenta las circunstancias materiales en las que se cometió la conducta infractora, y las circunstancias subjetivas del partido infractor, de ahí que los agravios de MORENA en ese sentido, resulten **infundados**.

### **b.3. Adecuada calificación de la falta como grave ordinaria**

Contrario a lo que argumenta el partido recurrente, la falta no puede considerarse de carácter meramente formal, porque su conducta transgredió de manera directa el derecho humano de acceso a la información y el debido cumplimiento de las resoluciones de una autoridad, de ahí que esta Sala Superior estima correcto que se calificara la falta de gravedad ordinaria.<sup>37</sup>

### **b.4. La sanción es proporcional**

Por otra parte, en relación con que se trata de una multa desproporcional y excesiva, ya que la autoridad responsable no valoró las condiciones del infractor, así como ciertas atenuantes como que no existía reincidencia, que no hubo dolo y el grado de intencionalidad, esta Sala Superior considera que dicho agravio también deviene **infundado**, ya que —contrario a lo aducido por el partido recurrente, y como ya fue desarrollado en los párrafos precedentes— al cuantificar el monto respectivo, la autoridad sí tomó en cuenta las condiciones del infractor, que no existía reincidencia, que se trataba de una infracción de carácter culposo, y la condición socioeconómica del partido sancionado. Además, no es posible utilizar la reincidencia como un elemento atenuante de la sanción, porque dicho aspecto constituye en

---

<sup>37</sup> Similares consideraciones se emitieron en el SUP-RAP-102/2019, SUP-RAP-103/2019, SUP-RAP-104/2019.

realidad una agravante<sup>38</sup>, sin que su ausencia pueda ser considerado para reducir la sanción a imponer.<sup>39</sup>

Tampoco asiste la razón del recurrente respecto a que debió valorarse la ausencia de beneficio económico cuantificable, pues lo cierto es que la infracción contenida en el artículo 186, fracción XV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consiste en no acatar las resoluciones emitidas por el Instituto, en ejercicio de sus funciones, determinaciones que buscan tutelar como bien jurídico protegido el derecho humano de acceso a la información, lo cual resulta por si mismo trascendente.

Por otro lado, es **infundado** que se haya tratado de la imposición de una multa fija, dado que el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE, sí permite que la autoridad responsable pueda valorar dentro un mínimo y máximo, a partir del análisis de elementos objetivos y subjetivos, la sanción correspondiente, lo cual aconteció en la especie, encontrándose apegado a derecho que en términos de la fracción II de dicho artículo, se hubiera impuesto la multa citada, por lo que contrariamente a lo referido por el recurrente, tampoco existe vulneración alguna al artículo 22 constitucional.

A partir de lo señalado, esta Sala Superior considera que la responsable sí justificó de manera suficiente la imposición de la multa, aunado a que la sanción no resulta desproporcionada en relación con la conducta sancionada y, por ende, el agravio debe ser desestimado, ya que, como lo sustentó la autoridad responsable, la sanción impuesta no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido político sancionado, al representar el 0.06% (cero punto cero seis por ciento) de su ministración mensual, aunado a que, sin resultar excesiva, genera un efecto inhibitorio, que es la finalidad que persigue una sanción.

Finalmente, no tiene razón el promovente respecto de que, para la resolución del procedimiento ordinario sancionador, debieron aplicarse y resultan

---

<sup>38</sup> Jurisprudencia 41/2010 de rubro REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 45 y 46.

<sup>39</sup> Dicho criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, entre otros, en los recursos de apelación SUP-RAP-336/2018, SUP-RAP-412/2016 y SUP-RAP-423/2016, SUP-RAP-102/2019, SUP-RAP-103/2019, SUP-RAP-104/2019.

## SUP-RAP-128/2019

obligatorias las tesis emitidas por los tribunales colegiados, de rubros MULTAS EXCESIVAS (ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL) Y MULTA. MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FIJA SU MONTO, DENTRO DE LOS PARÁMETROS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Los criterios que emiten los tribunales colegiados de circuito, si bien, en ocasiones pueden resultar orientadores para la resolución de los casos en la materia, no resultan obligatorios para las autoridades jurisdiccionales, como sí lo es la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o los criterios que emita sobre la materia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese contexto, si lo que pretende el partido actor al invocar las referidas tesis es reforzar la idea de que no se motivó adecuadamente la imposición de la sanción, a lo largo del presente análisis ha quedado evidenciado que dicha apreciación es incorrecta.

Por tanto, ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios propuesto por MORENA, esta Sala Superior considera que la resolución controvertida debe confirmarse.<sup>40</sup>

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

### RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución impugnada.

**Notifíquese** como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

---

<sup>40</sup> En similares términos fueron resueltos por esta Sala Superior los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-104/2019, SUP-RAP-103/2019, SUP-RAP-102/2019, SUP-RAP-60/2019, SUP-RAP-59/2019, SUP-RAP-58/2019, SUP-RAP-57/2019, SUP-RAP-56/2019, SUP-RAP-55/2019, SUP-RAP-54/2019, SUP-RAP-53/2019 y SUP-RAP-14/2019.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**