

EXPEDIENTE: SUP-RAP-148/2018
PONENTE: MAGISTRADO
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, trece de junio de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que **confirma** la determinación emitida por el **Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, por la cual desechó el escrito de queja en materia de fiscalización y lo remitió al Instituto Electoral del Estado de Puebla, instaurado en contra de Martha Erika Alonso Hidalgo, candidata a la gubernatura de Puebla, postulada por la Coalición Por Puebla al Frente, con motivo del recurso de apelación interpuesto por **MORENA**.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
ANTECEDENTES	2
COMPETENCIA	3
REQUISITOS PARA DICTAR UNA SENTENCIA DE FONDO	3
ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	4
RESUELVE:	14

GLOSARIO

Candidata de la Coalición:	Martha Erika Alonso Hidalgo, candidata a la gubernatura de Puebla, postulada por la Coalición Por Puebla al Frente
Código local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Instituto local:	Instituto Electoral del Estado de Puebla
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

¹ Secretaria: Nancy Correa Alfaro

PAN: Partido Acción Nacional
PRD: Partido de la Revolución Democrática

Recurrente: MORENA

RPSMF: Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Unidad de Fiscalización: de Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

I. Queja.

1. Denuncia. El diecisiete de abril de dos mil dieciocho², MORENA denunció a Martha Erika Alonso Hidalgo, candidata a la gubernatura de Puebla, postulada por la Coalición Por Puebla al Frente, por actos anticipados de campaña que implicaron erogaciones extemporáneas e incidieron en el tope de gastos de campaña.

La Unidad de Fiscalización acordó integrar el expediente y asignarle la clave INE/Q-COF-UTF/90/2018/PUE.

2. Desechamiento. El veintiocho de mayo, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG472/2018, en la cual **desechó el escrito de queja por ser incompetente para su conocimiento**. A su vez, dio vista al Instituto local, para que determinara lo conducente.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. El uno de junio, el recurrente interpuso recurso de apelación, para controvertir el desechamiento.

2. Turno. Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente **SUP-RAP-148/2018** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

² Salvo referencia en contrario, todas las fechas se refieren al año 2018.

3. Sustanciación. En su momento, el Magistrado Instructor admitió la demanda, cerró instrucción y ordenó elaborar el proyecto de sentencia.

COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el asunto, porque se trata de la demanda de un recurso de apelación, por el cual se controvierte una resolución de un órgano central del INE, relacionada con fiscalización de una elección de gobernador.³

REQUISITOS PARA DICTAR UNA SENTENCIA DE FONDO

1. Forma. En la demanda consta: **1)** la denominación del actor, el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación; **2)** el acto impugnado; **3)** los hechos; **4)** los agravios y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso en tiempo, porque la resolución impugnada fue emitida el veintiocho de mayo y la demanda se presentó el uno de junio, es decir, en el plazo legal de cuatro días.

3. Legitimación y personería. El recurso es interpuesto por un partido político, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, cuya personería es reconocida.

4. Interés jurídico. El recurrente cumple el requisito porque, en su concepto, el desechamiento se aparta del principio de legalidad.

5. Definitividad. En el caso, ningún otro medio de impugnación se debe agotar antes de acudir a esta instancia.

TERCERO INTERESADO

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

Se tiene con esa calidad al PRD, al cumplir los requisitos para ello⁴, como se demuestra a continuación.

1. Forma. En el escrito de comparecencia, consta la denominación del partido político, así como el nombre y firma autógrafa de quien acude en su representación.

2. Oportunidad. El escrito de tercero interesado se presentó dentro del plazo de setenta y dos horas⁵, como se advierte a continuación.

JUNIO DE 2018		
Publicación	Escrito de tercero interesado	Conclusión
19:00 hrs. 1 de junio	10:31 hrs. 4 de junio	19 hrs. 4 de junio

3. Legitimación y personería. El tercero interesado es un partido político y comparece por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, el cual tiene reconocida su personería por resultar un hecho notorio⁶, en tanto, este Tribunal Electoral le ha reconocido tal carácter en otros medios de impugnación⁷, además en modo alguno está controvertido en autos su calidad.

4. Interés jurídico. Se cumple el requisito, porque el compareciente tiene un interés opuesto, al pretender la confirmación de la resolución impugnada.

ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

Apartado Preliminar: Contexto y materia de la controversia.

a. Queja. MORENA presentó queja en materia de fiscalización contra Martha Erika Alonso Hidalgo, candidata de la Coalición Por Puebla al Frente. El motivo de la denuncia consistió en que los días cinco, siete y ocho de abril, realizó actos proselitistas conjuntamente con Ricardo

⁴ Artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

⁵ Artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁶ Artículo 15, de la Ley de Medios.

⁷ Véase SUP-JDC-237/2018, SUP-JDC-213/2018 y acumulados, SUP-RAP-117/2018, SUP-RAP-91/2018, entre otros.

Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República, así como con candidatos a senadores y diputados federales, a pesar de que la entidad federativa se encontraba en intercampana.

Esos actos en concepto de MORENA, implican una violación en materia de fiscalización por la realización de actos anticipados de campaña, lo cual incide en el tope de gastos respectivo.

En la denuncia, MORENA precisó que denunció los actos anticipados de campaña ante el Instituto local.

b. Resolución impugnada. El INE desechó por considerar que era incompetente para conocer, en tanto la materia de denuncia eran actos anticipados de campaña⁸.

En consecuencia, ordenó se diera vista al Instituto local para que determinara lo procedente.

c. Planteamientos. MORENA argumenta lo siguiente:

1. La falta de competencia aducida por el INE, trasciende al principio de legalidad y acceso a la justicia.
2. La resolución impugnada es incongruente porque sólo alude a los actos anticipados de campaña pero omite lo relativo a la fiscalización. Así, el INE declina su competencia en materia de fiscalización, respecto a los gastos compartidos que no será materia del procedimiento especial sancionador.
3. La resolución impugnada también es incongruente, porque desde el veintiséis de abril, el INE dio vista al Instituto local de los hechos objeto de denuncia, y el veintiocho de mayo, ordenó nuevamente lo mismo.

⁸ Artículo 30, numeral 1, fracción VI, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización

4. El INE dejó de ser exhaustivo porque omitió reunir elementos de prueba, previos a la admisión, como lo era la certificación de la página de

Internet del Comité Ejecutivo del Partido Acción Nacional en la que se promueve a la candidata.

5. La resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada, en tanto que con argumentos de fondo desechó, al sostener que los hechos no constituyen infracciones en materia de fiscalización.

d. Cuestión a resolver. A partir de lo expuesto, la materia de la controversia consiste en determinar si:

1) La autoridad efectivamente carece de competencia para conocer de la denuncia.

2) La resolución impugnada está debidamente fundada y motivada, así como si fue congruente y exhaustiva.

Apartado I. Competencia de la autoridad responsable.

1. Decisión.

Es **infundado** el argumento de MORENA, porque en este momento el INE carece de competencia para resolver sobre fiscalización de los actos objeto de denuncia, en tanto es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del Instituto local, sobre si existen actos anticipados de campaña a fin de que éstos pudieran ser sumados como tales.

Además, del análisis de la denuncia, sí se advierte que trata de evidenciar la existencia de actos anticipados.

2. Justificación de la decisión.

a. Base normativa sobre procedencia de quejas en materia de fiscalización.

El INE es la autoridad competente en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, para los procesos electorales federales y locales⁹.

La Unidad de Fiscalización tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de los partidos políticos y candidatos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos recibidos por cualquier tipo de financiamiento. También, investiga lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los sujetos obligados¹⁰.

Los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, son las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados¹¹.

La Comisión de Fiscalización del INE es el órgano encargado de supervisar la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y de revisar los proyectos de resolución presentados por la Unidad de Fiscalización, encargada de tramitar y sustanciar esos procedimientos¹².

Las quejas serán improcedentes, entre otras causas, cuando la Unidad de Fiscalización sea incompetente para conocer de los hechos objeto de denuncia, caso en el cual debe remitir a la autoridad competente el asunto planteado¹³.

⁹ Artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal.

¹⁰ Artículo 196, párrafo 1, de la Ley Electoral.

¹¹ Artículo 1 del RPSMF.

¹² Numerales 1 y 2 del artículo 5 del RPSMF.

¹³ Artículo 30, fracción VI, del RPSMF.

Asimismo, la Unidad Técnica realizará de oficio el estudio de las causas de improcedencia; en caso de advertir una de éstas, elaborará el proyecto de resolución respectivo¹⁴.

b. Caso concreto y valoración.

Está ajustada a Derecho la determinación del INE, porque del análisis de la queja se advierte que los hechos objeto de denuncia se relacionan con la posible comisión de actos anticipados de campaña, por lo que, es necesario, de manera previa, un pronunciamiento del Instituto local, sobre si existe la infracción para que, en ese caso, pueda el INE pronunciarse en materia de fiscalización de los recursos que deban ser sumados al tope de gastos de campaña.

MORENA denunció que los días cinco, siete y ocho de abril, durante el periodo de intercampañas¹⁵ en Puebla, el candidato a la Presidencia de la República Ricardo Anaya junto con candidatos a senadores y diputados federales, todos postulados por la Coalición Por México al Frente, realizaron actos de campaña acompañados de la candidata a la gubernatura de la Coalición Por Puebla al Frente.

Para probar lo anterior, ofreció como pruebas vínculos electrónicos de la cuenta de la red social Twitter de la candidata, noticias, la página electrónica del PAN, entre otros.

Sin embargo, tal como argumentó el INE, esas pruebas tuvieron como propósito acreditar una posible infracción de la candidata a la gubernatura, con motivo de su posible participación en eventos proselitistas de forma anticipada al inicio de las campañas, no así el uso de recursos de la campaña de Ricardo Anaya o de la citada candidata.

En efecto, MORENA hace depender la denuncia en materia de fiscalización de la acreditación de los actos anticipados, es decir, da por hecho que hubo una participación activa de la candidata en periodo de

¹⁴ Artículo 30, numeral 2, del RPSMF.

¹⁵ En Puebla las precampañas para elegir Gobernador, diputados locales y ayuntamientos, concluyeron el 11 de febrero y las campañas iniciaron el 29 de abril.

intercampaña y, por ello, se deben prorratear los gastos efectuados por el candidato Ricardo Anaya.

Así, MORENA pretende evidenciar un posicionamiento anticipado de la candidata a la gubernatura a través de los eventos proselitistas de Ricardo Anaya.

En este contexto, las pruebas y los hechos en modo alguno están orientados a evidenciar por lo menos de forma indiciaria, que los recursos de los partidos políticos fueron aplicados para un fin diverso al programado.

En ese sentido, si la denuncia en fiscalización radica en que se realizaron actos anticipados de campaña y, por ello, se deben prorratear los gastos, se requiere primero una determinación sobre la existencia de las conductas infractoras y la responsabilidad de los denunciados.

Así, en la queja de ninguna manera se aprecian los elementos o indicios mínimos sobre una falta o infracción en el uso de los recursos; por tanto, es válido que el INE desechara la queja y la remitiera a la autoridad competente.

En este sentido, si MORENA señala claramente que se trata de una denuncia por actos anticipados, entonces, de ninguna forma se actualiza la competencia de la Unidad de Fiscalización, pero sí la del Instituto local.

Además, el veintiséis de abril, la Unidad de Fiscalización remitió la denuncia al Instituto local para instaurar el procedimiento respectivo, a fin de estar en posibilidad de resolver sobre los recursos usados, para lo cual es indispensable saber si se realizaron las conductas.

Así, en caso de ser fundado el procedimiento especial sancionador local, se diera vista a la Unidad para que determinara lo procedente.

Con ello, la Unidad de Fiscalización precisó¹⁶ los efectos del procedimiento especial sancionador local, para, de ser el caso, estar en aptitud de iniciar un procedimiento en materia de fiscalización.

Por tanto, nunca hubo una negativa de acceso a la justicia porque el INE sólo reencauzó la queja al Instituto local y si éste acredita la infracción, y con ello impacta en el debido ejercicio de los gastos, entonces remitirá a la autoridad fiscalizadora las constancias respectivas.

En consideración de esta Sala Superior, cuando se denuncian hechos presuntamente constitutivos de vulnerar la normativa en materia de fiscalización, con motivo de posibles actos anticipados de precampaña o campaña electoral, es indispensable un pronunciamiento previo del órgano competente, respecto a la existencia de esos actos anticipados.

Esto es así, porque los procedimientos de fiscalización y los sancionatorios, si bien están relacionados entre sí, también guardan independencia. Por tal motivo, para poder considerar que determinados gastos se hicieron en la etapa de precampaña o campaña, con motivo de posibles actos anticipados de precampaña o campaña, es indispensable que previamente se declare la existencia de estos últimos.

Hecho lo anterior, la autoridad fiscalizadora estará en aptitud de investigar la posible infracción a la normativa en materia de fiscalización, al estar cierto que determinadas conductas actualizaron los actos anticipados de precampaña o campaña, los cuales generaron gastos, mismos que deben ser contabilizados en el rubro correspondiente.

¹⁶ En la foja 60 del cuaderno acceso único del expediente en que se actúa, se encuentra el oficio emitido por la Unidad de Fiscalización en el que remite el expediente de la queja al Instituto local porque se denunciaban posibles actos anticipados de campaña, por lo que para estar en posibilidad de pronunciarse respecto a los gastos denunciados, era requisito comprobar que las conductas infractores se hubieran realizado, por lo que, le señala que en caso de ser fundado el procedimiento especial sancionador local y constatar presuntas conductas sancionables en materia de fiscalización, diera vista a la Unidad de Fiscalización para que determinara lo procedente.

Resolver en primer lugar un procedimiento de fiscalización derivado de supuestos actos anticipados de precampaña o campaña, puede ocasionar el dictado de resoluciones contradictorias, o bien prejuzgar u orientar el sentido de la resolución respectiva en los procedimientos especiales sancionadores.

Por tal motivo, a fin de evitar esa posible incongruencia, si el procedimiento de fiscalización depende de la calificación de que un acto es anticipado de precampaña o campaña, entonces se torna indispensable que exista un pronunciamiento previo en ese sentido por la autoridad competente.

De esta manera, si en el caso, el INE determinó desechar porque ninguna instancia ha calificado los actos objeto de denuncia como anticipados de campaña, fue correcto el desechamiento de la denuncia, porque está impedida para fiscalizar un acto respecto del cual aún se desconoce su existencia y, a su vez, si constituyó alguna irregularidad, como pudiera ser los actos anticipados.

Apartado II. Debida fundamentación y motivación.

1. Decisión.

Es **infundado**, porque el INE fundó y motivó correctamente la resolución impugnada, porque en el caso sí procedía el desechamiento.

2. Justificación.

El INE citó los preceptos relativos a las atribuciones de la autoridad fiscalizadora¹⁷, de los cuales consideró que la función fiscalizadora es verificar el origen, destino y aplicación de los recursos empleados por los sujetos obligados.

Además, argumentó que la falta de competencia era un obstáculo para conocer de los hechos.

¹⁷ Citó concretamente los artículos 41, Base V, de la Constitución Federal; 35, 190, 196 y 199 de la Ley Electoral.

Así, el INE concluyó que, en el caso, se actualizaba la causal de improcedencia relativa a la incompetencia¹⁸, porque los hechos objeto de denuncia se relacionaban con actos anticipados de campaña y no al origen y destino de los recursos.

Así, contrario a lo manifestado por el recurrente, la motivación del INE nunca se dirigió a actualizar la causal de improcedencia relativa *a que los hechos resultaran notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, no configuraran en abstracto algún ilícito sancionable*¹⁹.

Esto, porque el INE jamás calificó como inverosímiles los hechos ni consideró que éstos no configuraran un ilícito, por el contrario, dio vista al Instituto local para que determinara lo conducente sobre los posibles actos anticipados de campaña.

El INE tampoco se sustentó en razonamientos de fondo, porque únicamente se pronunció sobre la falta de competencia de la Unidad de Fiscalización para dar trámite a la queja, sin analizar cada uno de los hechos.

Inclusive, la Unidad de Fiscalización previamente remitió la queja al Instituto local y le indicó que una vez resuelta la posible existencia de conductas irregulares, remitiera la resolución respectiva para estar en condiciones de instruir lo procedente conforme a Derecho.

Apartado III. Violación al principio de congruencia y exhaustividad.

1. Decisión

Es **infundada** la supuesta incongruencia y falta de exhaustividad, porque los hechos y conductas objeto de denuncia en modo alguno configuraron un ilícito de un procedimiento sancionador en fiscalización.

¹⁸ Artículo 30, fracción VI, del RPSMF.

¹⁹ Artículo 30, numeral 1, fracción I, del Reglamento.

2. Justificación

MORENA parte de la premisa inexacta de que la denuncia actualizaba también la procedencia del procedimiento en materia de fiscalización y que, por ello, el INE fue incongruente porque sólo se pronunció sobre los actos anticipados.

Sin embargo, los hechos de la materia nunca se relacionaron con la erogación o ingresos de recursos sino con la supuesta participación de la candidata en eventos de campaña de Ricardo Anaya, lo que el propio denunciante calificó como actos anticipados. Ello implicaba que el INE era incompetente para conocer de la denuncia.

En este contexto, lo aducido por MORENA en torno a que se debían prorratear las erogaciones de los eventos de Ricardo Anaya con la candidata y sumarse al tope de gastos de campaña de esta última, son afirmaciones que, en todo caso correspondería examinar a la autoridad fiscalizadora una vez determinado lo conducente en el procedimiento especial sancionador.

De ahí que, la resolución combatida no sea incongruente, porque lo que plantea el actor en torno a que no atendió al tema de fiscalización es partir de la premisa de que la materia de la denuncia ameritaba el inicio de un procedimiento sancionador en fiscalización, cuando ello no es así.

También, es **infundado** que el INE faltó a la exhaustividad, al omitir reunir elementos probatorios previos a la admisión, porque esas facultades de investigación se realizan respecto de actos de su competencia, lo cual en modo alguno aconteció en el caso.

Finalmente, es inatendible el planteamiento de que la resolución es incongruente porque desde el 26 de abril, la Unidad de Fiscalización remitió su queja al Instituto local y, en la resolución impugnada de 28 de mayo, nuevamente dio vista al Instituto, ya que se trata de un

argumento genérico que no combate las razones de la responsable sobre la falta de competencia para conocer de su queja.

Por el contrario, en dicho oficio la Unidad Fiscalizadora explica que de declararse fundado el procedimiento especial sancionador local y de advertir presuntas conductas sancionables en materia de fiscalización, la Unidad de Fiscalización estaría en aptitud de determinar lo que en Derecho proceda.

Apartado IV. Efectos

En atención a lo expuesto, lo procedente es **confirmar** la resolución combatida y se dejan a salvo los derechos del apelante para que, de resultar procedente la irregularidad en el ámbito local, se solicite el inicio del procedimiento administrativo en materia de fiscalización.

Por lo anterior expuesto y fundado se:

RESUELVE:

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

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO