



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-163/2021

Actor: Morena.
Responsable: CG del INE.

Tema: Garantía de audiencia.

Hechos

Queja en materia de fiscalización

En el marco del proceso electoral local de Zacatecas 2020-2021, el representante del PRI ante el OPLE presentó queja en contra de la coalición "Juntos Haremos Historia en Zacatecas", de David Monreal Ávila, su entonces candidato a la gubernatura y de Marco Antonio Flores Sánchez, otrora candidato a Diputado Federal por el principio de representación proporcional, por hechos que podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos.

Resolución impugnada

El CG del INE declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización y determinó sancionar a los integrantes de la coalición "Juntos Haremos Historia en Zacatecas", por omitir rechazar la aportación en especie de una persona impedida por la normatividad electoral.

Recurso de apelación

En contra de esta determinación, Morena interpuso recurso de apelación.

Consideraciones

Agravio

El recurrente afirma que la autoridad fiscalizadora **vulneró su garantía de audiencia y con ello las formalidades esenciales del procedimiento**, al resolver sobre cuestiones ajenas a las conductas denunciadas en la queja de fiscalización —la omisión de reportar gastos por la producción y difusión de un video musical (jingle)—, sin que se le diera garantía de audiencia respecto a la conducta por la que finalmente fue sancionado —omitir rechazar la aportación en especie de una persona impedida por la normativa electoral—.

Respuesta

Se considera que el agravio es **fundado**, porque al investigar conductas diversas a las que dieron origen a la indagatoria, la autoridad fiscalizadora lo debió notificar a las partes en el procedimiento para que tuvieran oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera y así proteger su garantía de audiencia.

El Reglamento de Procedimientos Sancionadores establece que, si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, se podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación, **debiendo notificarlo a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de cinco días**, para que manifiesten lo a su derecho convenga.

En el caso concreto, la conducta denunciada fue la supuesta omisión de reportar el beneficio obtenido por el candidato a gobernador de Morena, generado por la composición de la letra de la canción, por la producción y por la difusión de un video.

Al respecto, el recurrente fue emplazado y tuvo la oportunidad de presentar alegatos; sin embargo, la responsable omitió notificarle que además de las supuestas infracciones denunciadas en la queja, la investigación se encaminó, también a dilucidar una posible aportación de ente impedido, conducta por la que se le sancionó.

Por tanto, incumplió con su obligación de garantizar a las partes en el proceso la posibilidad de manifestarse y de presentar pruebas con respecto a la omisión de rechazar una aportación en especie de persona impedida.

Conclusión: Se **revoca** la resolución para efecto de que la autoridad notifique a las partes sobre la ampliación de la investigación y puedan manifestar lo que a su derecho convenga.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-RAP-163/2021

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

Sentencia que **revoca** la resolución INE/CG822/2021 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral controvertida por **Morena**, para los efectos que se precisan en la ejecutoria.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	3
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	3
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	4
V. ESTUDIO DE FONDO.....	5
Tema 1. Violación a la garantía de audiencia.....	5
a. Argumentos de la demanda.....	5
b. Decisión.....	6
c. Justificación.....	6
d. Caso concreto.....	8
e. Efectos.....	11
VI. RESUELVE.....	11

GLOSARIO

CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Coalición “Juntos Haremos Historia en Zacatecas”	Integrada por los partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México, Morena y Nueva Alianza Zacatecas
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Instituto local u OPLE:	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
NUALZ:	Partido Nueva Alianza Zacatecas.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
PT:	Partido del Trabajo.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
Recurrente:	Morena.
Reglamento de Procedimientos Sancionadores:	de Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización.

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, María Fernanda Arribas Martín y Pablo Roberto Sharpe Calzada.

SUP-RAP-163/2021

Resolución impugnada:	Resolución INE/CG822/2021 respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, identificado como INE/Q-COF-UTF/323/2021/ZAC, instaurado en contra de la coalición “Juntos Haremos Historia en Zacatecas”.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización.
UMA:	Unidades de Medida y Actualización.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización.

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral local. El siete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local declaró el inicio al proceso electoral ordinario en el estado de Zacatecas para la elección de diversos cargos locales, entre ellos, de la gubernatura.

2. Queja en materia de fiscalización. El ocho de mayo de dos mil veintiuno², el representante del PRI ante el Consejo General del OPLE, presentó queja en contra de la coalición “Juntos Haremos Historia en Zacatecas”, así como de David Monreal Ávila y Marco Antonio Flores Sánchez, entonces candidatos a la gubernatura y a diputado federal por el principio de representación proporcional, respectivamente.

Lo anterior, por hechos que consideró podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de origen, monto, aplicación y destino de los recursos.

3. Resolución impugnada. El catorce de julio, el CG del INE declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización y determinó sancionar a los integrantes de la coalición “Juntos Haremos Historia en Zacatecas”, por omitir rechazar la aportación en especie de una persona impedida por la normatividad electoral.

² En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veintiuno salvo mención en contrario.



4. Recurso de apelación. El diecisiete de julio, Morena interpuso el presente recurso de apelación.

5. Turno a ponencia. Mediante acuerdo, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior integró el expediente **SUP-RAP-163/2021** y lo turnó al Magistrado Felipe De la Mata Pizaña.

6. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, el recurso se admitió, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación³, porque se controvierte una resolución del CG del INE, relacionado con un procedimiento en materia de fiscalización relativo a los ingresos y gastos de campaña a gobernador del Estado de Zacatecas, por el que se sancionó al recurrente.

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁴ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁴ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El presente recurso de apelación satisface los requisitos de procedibilidad⁵, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la oficialía de partes del INE, como autoridad responsable; en ella se hace constar la denominación y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque el acto impugnado se emitió el catorce de julio y la demanda se presentó el diecisiete siguiente; por lo que es evidente que se presentó dentro del plazo legal de cuatro días para presentar el medio de impugnación.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante propietario ante el CG del INE, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado⁶.

4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para interponer el recurso, pues controvierte una resolución que le impone sanciones como sujeto obligado en materia de fiscalización de recursos de los partidos políticos.

5. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual se debe tener por satisfecho el requisito.

⁵ Acorde con los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 18, párrafo 2; 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 45, de la Ley de Medios.

⁶ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.



V. ESTUDIO DE FONDO

Para analizar el presente medio de impugnación se estudiarán los agravios vertidos por el partido político recurrente agrupándolos por temas relacionados, sin que ello le cause agravio⁷.

Tema 1. Violación a la garantía de audiencia

a. Argumentos de la demanda

El partido recurrente afirma que la autoridad fiscalizadora vulneró su garantía de audiencia y con ello las formalidades esenciales del procedimiento.

Ello pues considera que la responsable resolvió sobre cuestiones ajenas a las conductas denunciadas en la queja de fiscalización –la omisión de reportar gastos por la producción y difusión de un video musical (jingle)-, sin que se le diera garantía de audiencia respecto a la conducta por la que finalmente fue sancionado —omitir rechazar la aportación en especie de una persona impedida por la normativa electoral—.

Asegura que tal situación le genera agravio debido a la vaguedad e indebida motivación en el emplazamiento, pues de ninguna manera se advierten las conductas e infracciones específicas sobre las cuáles la responsable realizó la investigación, esto es, que omitió delimitar con nitidez el ilícito electoral específico.

Esto es así pues la responsable debe citar los fundamentos jurídicos presumiblemente vulnerados y referir cuáles son los hechos o conductas infractoras específicas que en ese caso se le atribuyen, de lo contrario, se genera indeterminación en perjuicio del partido emplazado.

⁷ Jurisprudencia 4/2000, de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

Asegura que, ante la vaguedad en el oficio de notificación de inicio del procedimiento, acudió al escrito inicial de queja para identificar las conductas que se le imputaron, sin que entre ellas se haga referencia alguna a la aportación de ente impedido por la normativa electoral.

Tal situación vulnera lo expresamente establecido en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores, el cual prevé que, si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de conductas diversas a las inicialmente investigadas, la UTF puede ampliar el objeto de la investigación o iniciar uno nuevo.

En tales casos, deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia al partido investigado en el plazo de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga, aporte pruebas y presente alegatos⁸.

b. Decisión.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **fundado**, porque al investigar conductas diversas a las que dieron origen a la indagatoria, la autoridad fiscalizadora lo debió notificar a las partes en el procedimiento para que tuvieran oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera y así proteger su garantía de audiencia.

c. Justificación.

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

Tales garantías, identificadas como las formalidades esenciales del procedimiento, aseguran a quien se encuentre sujeto al procedimiento

⁸ Así lo establecen los artículos 35 bis (normas comunes a los procedimientos sancionadores) y 41, numeral 1, incisos j y k (de las reglas durante proceso electoral) del Reglamento de Procedimientos.



una adecuada y oportuna defensa de manera previa a que la autoridad emita una determinación sobre la sanción que pretende imponer⁹.

En ese orden de ideas, las autoridades están obligadas a cumplir con las formalidades esenciales, tales como la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, así como la oportunidad de alegar y objetar las pruebas que estime necesarias o interponer las excepciones y defensas que sean oportunas.

Entre ellas se encuentra la garantía de audiencia, que consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de “ser escuchado” previamente al acto privativo de derechos, es decir, de brindarle la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y, de ser el caso, de aportar las pruebas que estime le serán favorables.

A ese respecto, esta Sala Superior ha sustentado que debe garantizarse al denunciado una debida defensa¹⁰, por lo que necesariamente debe tener conocimiento cierto, pleno y oportuno del inicio del procedimiento instaurado en su contra, así como de las razones en que se sustenta.

Lo anterior a partir de los planteamientos de la queja de que se trate, para que el sujeto a proceso prepare los argumentos de defensa y recabe los elementos de prueba que estime pertinentes, respecto de la conducta que se considera infractora.

En ese sentido, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores establece que, una vez la queja sea admitida, se emplazará al probable responsable, corriéndole traslado con las constancias que integran el expediente.

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

¹⁰ Similar criterio se estableció en el SUP-RAP-14/2019.

Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, la autoridad electoral podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

En tal caso, deberá notificarlo a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de cinco días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos¹¹.

d. Caso concreto.

Contexto de la denuncia. El PRI presentó denuncia para investigar hechos que podrían constituir infracciones en materia de fiscalización, por la supuesta **omisión de reportar los gastos por la producción y difusión de un video** musical difundido en Facebook en apoyo a David Monreal, candidato a gobernador de Zacatecas, interpretado y compuesto por “Banda Jerez de Marco Flores”.

Emplazamiento. La autoridad responsable informó a los investigados sobre la presentación de la denuncia y los emplazó corriéndoles traslado con las constancias del expediente, entre ellas, el escrito de queja.

Resolución. En la resolución controvertida, en cuanto a la supuesta omisión de reportar el beneficio obtenido por el candidato a gobernador de Morena, generado por la composición del jingle, la autoridad electoral comprobó que los ingresos-gastos no fueron objeto de observación en la revisión de los informes de campaña, porque sí fueron reportados¹².

¹¹ Así lo establecen los artículos 35 bis (normas comunes a los procedimientos sancionadores) y 41, numeral 1, incisos j y k (de las reglas durante proceso electoral) del Reglamento de Procedimientos.

¹² En la contabilidad del candidato, en la póliza PN2/IG-12/05-21, que incluye la documentación comprobatoria conducente, como se advierte del oficio emitido de la Subdirección de Auditoría de la UTF del INE, lo que consta a fojas 557 a 560 del expediente.



Por ello, concluyó que no hubo vulneración a la normativa electoral relativa a la supuesta omisión de reportar los gastos denunciados.

Ahora bien, de los resultados de la indagatoria advirtió que el recurrente cometió una conducta infractora en materia de fiscalización **distinta a la expuesta en la queja**: la omisión de rechazar la aportación en especie por venir de un sujeto impedido por la normativa electoral¹³.

En virtud de lo anterior, **procedió a investigar una conducta diversa a la que dio origen al procedimiento**, como se advierte de la resolución controvertida, en la que en un primer apartado se estudia el registro del ingreso-gasto en el SIF y en otro distinto, lo relativo a la calidad del aportante y la determinación atinente a la aportación de ente impedido.

De ello se concluye que en el caso se actualizó la hipótesis normativa de la ampliación de investigación, prevista en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores.

Respecto a la ampliación del objeto de investigación en las quejas de fiscalización, esta Sala Superior¹⁴ ya se ha pronunciado en cuanto a que se trata de una facultad de la UTF prevista expresamente en el artículo 35 Bis Reglamento de Procedimientos Sancionadores¹⁵.

Esto es, ante existencia de elementos de prueba relacionados con presuntas conductas infractoras distintas a las originalmente investigadas en un procedimiento sancionador sobre los mismos sujetos denunciados como resultado de las investigaciones, la UTF, en plenitud

¹³ Una persona física con actividad empresarial, en términos de lo establecido en la tesis II/2021.

¹⁴ Así lo estableció en el SUP-RAP-209/2018 y acumulado SUP-RAP-215/2018.

¹⁵ "1. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación. 2. En estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos."

SUP-RAP-163/2021

de atribuciones, determina si amplía la línea de investigación, como en este caso sucedió.

En ese sentido, la ampliación implica la justificación para generar nuevas líneas de investigación y agotar el principio de exhaustividad.

Así, la normativa electoral —el Reglamento de Procedimientos Sancionadores— sí prevé la posibilidad de que la autoridad fiscalizadora amplíe el objeto de la indagatoria —sin que para ello sea necesario el inicio de un procedimiento distinto— y **deberá notificarlo a las partes**.

Lo anterior a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga, que aporten las pruebas que estimen conducentes y presenten alegatos, protegiendo así su garantía de audiencia.

En la especie, se aprecia que, si bien el recurrente fue emplazado y tuvo la oportunidad de presentar alegatos, la responsable omitió informarle que además de las supuestas infracciones denunciadas en la queja, la investigación se encaminó, adicionalmente, a dilucidar lo relativo a una posible aportación de ente impedido.

Esto es, la responsable omitió notificar a las partes en el procedimiento que su investigación, además de encaminarse a la supuesta omisión de reportar gastos en el SIF, se dirigió a la aportación de ente impedido por la normativa electoral.

Por tanto, incumplió con su obligación de garantizar a las partes en el proceso la posibilidad de manifestarse y de presentar pruebas con respecto a la omisión de rechazar una aportación en especie de persona impedida.

De ahí lo **fundado** del agravio.

En consecuencia, se debe revocar la resolución impugnada, para los efectos precisados en el apartado correspondiente de esta sentencia.



Dado el sentido de la presente ejecutoria, el estudio del resto de los argumentos de inconformidad en los que el recurrente alega falta de exhaustividad de la responsable respecto a la aportación de persona física con actividad empresarial, es innecesario, en tanto ha alcanzado su pretensión, consistente en que se respete su garantía de audiencia.

e. Efectos

Lo procedente es revocar la resolución impugnada para que en términos de lo establecido en el artículo 35 bis del Reglamento de Procedimientos Sancionadores, la autoridad fiscalizadora notifique a las partes en el procedimiento respecto a la ampliación de la investigación.

Ello para que, en el plazo improrrogable de cinco días, contados a partir de la fecha en la que se realice la notificación conducente, manifiesten lo que a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos.

Una vez realizado lo anterior, el CG **deberá emitir**, a la brevedad, una nueva determinación en la que resuelva lo que en Derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución controvertida para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron 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

SUP-RAP-163/2021

quien autoriza y da fe que la presente resolución 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.