

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-166/2018

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: DIRECTOR
DE LA UNIDAD TÉCNICA DE
FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: LUCILA EUGENIA
DOMÍNGUEZ NARVÁEZ Y JOSÉ
FRANCISCO CASTELLANOS MADRAZO

COLABORARON: SERGIO TONATIUH
RAMÍREZ GUEVARA Y SAMANTHA M.
BECERRA CENDEJAS

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de treinta de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver el recurso de apelación con los datos de identificación al rubro citados.

R E S U L T A N D O

1. Presentación de la demanda. El catorce de junio de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietaria ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, interpuso el recurso de

apelación, a fin de controvertir el oficio **INE/UTF/DA/33019/18**¹ de diez de mayo del año en curso.²

En tal oficio, entre otras cuestiones, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral declaró la improcedencia del deslinde presentado por el partido político apelante, por la existencia de algún tipo de gasto de campaña que no reconoce como propio, referente a un video que alude al candidato a la Gubernatura de esa entidad federativa.

Según indica el apelante, en el video se aprecia la imagen de José Francisco Yunes Zorrilla, candidato a la Gubernatura y contiene las leyendas “PEPE 2018. Precandidato Gobernador Veracruz”, “Proceso Interno para la selección de candidato a gobernador 2017-2018. Mensaje dirigido a la militancia del Partido Revolucionario Institucional y PVEM”; así como un audio que hace referencia a la frase “Por un gobierno cercano, Pepe amigo de Veracruz”.

2. Remisión del expediente. Por oficio CF-INE-UTF/DA/35236/2018, de veinticinco de junio del presente año, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente y sus anexos a este órgano jurisdiccional.

¹ “Oficio de errores y omisiones derivado de la revisión de los informes que presentan los sujetos obligados en el primer periodo de campaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Coalición “Por un Veracruz Mejor” (PRI-PVEM)”.

² Oficio notificado el diez de junio de dos mil dieciocho, vía electrónica, mediante número de folio de notificación INE/UTF/DA/SNE/39201/2018, constancia visible en el disco compacto anexo.

3. Turno. Mediante proveído de la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior turnó el expediente del recurso de apelación **SUP-RAP-166/2018**, a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor tuvo por radicado el expediente y procedió a elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, de conformidad a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a); y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 2; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra un oficio de errores y omisiones emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, órgano al cual

esta Sala Superior ha considerado como parte de la estructura central de la citada autoridad administrativa electoral.³

2. Improcedencia

Esta Sala Superior considera que en el asunto se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque, como lo hace valer la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, el oficio controvertido **carece de definitividad y firmeza**.

2.1. Marco normativo

Definitividad

El artículo 9, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que un medio de impugnación deberá desecharse de plano, entre otros supuestos, cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la propia ley.

En efecto, el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la ley en cita dispone que los medios de impugnación serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas en las leyes federales o locales o en las normas partidistas,

³ Entre otras en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-223/2016, SUP-RAP-255/2016 SUP-RAP-276/2016, SUP-RAP-519/2016 y SUP-RAP-91/2017.

para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales pudieran modificarse, revocarse o anularse, al acoger la pretensión del demandante.

En ese contexto, los quejosos deben cumplir con el principio de definitividad, previo a acudir ante esta Sala Superior, mediante el agotamiento del medio de impugnación previsto a nivel federal, local o partidista, con los cuales exista la posibilidad de alcanzar su pretensión y atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales.⁴

No obstante, conviene precisar que este órgano jurisdiccional⁵ ha considerado que **el concepto de definitividad cuenta con dos ópticas concurrentes**, por una parte, la *formal* que consiste en que el contenido del acto o resolución que se impugne no pueda sufrir variación alguna a través de la emisión de un nuevo acto o resolución que lo modifique, revoque o nulifique, y por otra, la *sustancial o material*, dada con

⁴ Jurisprudencias 5/2005, 8/2014 y 7/2017, así como la tesis LXXXIII/2015, de rubros “MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AUN CUANDO EL PLAZO PARA SU RESOLUCIÓN NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO”, “DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL, CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS NACIONALES PARTIDARIOS QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”, “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL” y “DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN FEDERAL, CUANDO SE CONTROVIERTAN ACTOS DE ÓRGANOS ESTATALES DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE AFECTEN EL DERECHO DE AFILIACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 172 y 173, así como Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 19 y 20; Año 10, Número 20, 2017, páginas 17 y 18; Año 8, Número 17, 2015, páginas 76 y 77; respectivamente.

⁵ En términos de 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.

referencia a los efectos jurídicos o materiales que pueda surtir el acto o resolución de que se trate en el acervo sustantivo de quien haga valer el medio de impugnación.

La distinción cobra relevancia si se toma en consideración que, en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se pueden distinguir dos tipos de actos, en primer término, los de carácter *preparatorio*, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para tomar y apoyar la decisión que en su momento se emita y, en segundo lugar, el acto *decisorio*, donde se asume la determinación que corresponda sobre el objeto de la controversia.

De ahí que, los actos preparatorios adquieren la definitividad *formal* cuando ya no exista posibilidad de su modificación o anulación, a través de un medio de defensa legal o de la facultad oficiosa de la autoridad respectiva; empero, **sus efectos se limitan a ser intraprocesales**, pues no producen de una manera directa e inmediata una afectación a derechos sustantivos, en tanto que la producción de sus efectos definitivos, desde la óptica *sustancial*, opera hasta que son empleados por la autoridad resolutora o dejan de serlo, en la emisión de la resolución final correspondiente, pues es ésta última la que pudiera incidir sobre la esfera jurídica del gobernado.

Lo expuesto es coincidente con el criterio asumido por este órgano jurisdiccional en torno a los procedimientos administrativos sancionadores, en el que se ha considerado

que, de forma excepcional, cumplen con el aludido requisito de definitividad aquellos *actos previos a la resolución* que, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales.⁶

De manera que, la regla general indica que los actos o resoluciones de carácter adjetivo no son definitivos y firmes, al tratarse de *determinaciones intraprocesales* que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos del recurrente al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

Además, de acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 22/2003,⁷ tratándose de actos dentro de un procedimiento, la regla general, con algunas excepciones, es que sólo procede su impugnación hasta la resolución definitiva, ocasión en la cual cabe alegar tanto violaciones de fondo como de procedimiento, sistema que tiene el propósito de armonizar la protección de las garantías constitucionales del gobernado, con la necesidad de asegurar la expeditéz de las diligencias procedimentales.

⁶ De conformidad con la jurisprudencia 1/2010, de rubro "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.

⁷ De rubro "PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVII, abril de 2003, Página: 196.

A partir de ello, se ha establecido que tienen el carácter de "procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio" todos los procedimientos en los que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para respetar el derecho de audiencia.

Fiscalización y sus distintos actos procesales

Ahora bien, respecto a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, los artículos 41, párrafo segundo, bases II, párrafo penúltimo, y V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son coincidentes en establecer que se trata de una atribución que recae en el Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales.

Para el ejercicio de esa facultad constitucional y legalmente atribuida al Instituto Nacional Electoral, los artículos 190 a 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen un aparato institucional integrado por el Consejo General que ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.⁸

⁸ Por su parte el artículo 287 del Reglamento de Fiscalización, en su primer párrafo, prevé 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

En particular, los incisos d) y e), del párrafo 1, del citado artículo, prevén entre las facultades del Consejo General, la de revisar las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización, así como supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por dicha Unidad.

Al efecto, resulta necesario tener presente, de manera general, las **etapas que conforman el procedimiento de fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos, de conformidad con lo previsto en los artículos 77 a 84 de la Ley General de Partidos Políticos, como se sintetiza a continuación:

1. **Informes de campaña.** Los partidos políticos deben presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, los informes de campaña, respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por cualquier modalidad de financiamiento.
2. **Revisión de documentación.** Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica cuenta con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada.
3. **Oficios de errores y omisiones.** En caso de que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, lo notificará al sujeto obligado, a

sanciones, de conformidad con la Ley de Partidos, Ley de Instituciones, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.

fin de que presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

4. **Aclaraciones o rectificaciones.** A partir de la notificación del oficio de errores y omisiones, el partido político cuenta con un plazo de cinco días, para presentar las aclaraciones o rectificaciones respectivas.
5. **Proyecto de dictamen y resolución.** Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización.
6. **Dictamen y resolución definitivos.** Una vez aprobado el dictamen consolidado y el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que sean votados en un término improrrogable de seis días.
7. **Impugnaciones.** Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal el dictamen consolidado y resolución que emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia.

En razón de lo anterior, este órgano jurisdiccional⁹ ha establecido que los proyectos de dictamen y resolución que elabora la Unidad Técnica de Fiscalización y vota la Comisión de Fiscalización, no son definitivos, por estar sujetos a la discusión y aprobación final que tiene a su cargo el máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral.

Ello, porque el dictamen consolidado constituye la base de la resolución en la que finalmente se determina si existieron o no irregularidades y las correspondientes sanciones.

⁹ Así lo ha determinado la Sala Superior en la sentencia RAP-203/2017.

En suma, los requerimientos formulados al interior de un procedimiento de fiscalización, a efecto de que el sujeto obligado realice las aclaraciones pertinentes, forman parte de una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio, por lo que es hasta esa etapa final cuando pudieran controvertirse vulneraciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

2.2. Caso concreto

En la especie, la pretensión del recurrente consiste en que se revoque el oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/33019/18, derivado de la revisión de los informes que presentaron los sujetos obligados en el primer periodo de campaña del proceso electoral local ordinario 2017-2018 al cargo de Gobernador del Estado de Veracruz, correspondiente a la coalición “Por un Veracruz Mejor” integrada por el instituto político recurrente y el Partido Verde Ecologista de México.

En el oficio impugnado, la Unidad Técnica de Fiscalización declaró improcedente el deslinde que formuló el partido apelante, en relación con el presunto egreso para la difusión de un video y audio en la red social *Whatsapp*, en el que se menciona al candidato a la Gubernatura del Estado, José

Francisco Yunes Zorrilla, al considerar que no cumplía con los requisitos de idoneidad y eficacia.¹⁰

Al respecto, el apelante considera que la Unidad Técnica de Fiscalización omitió advertir que se trataba de actos cometidos por terceros desconocidos, aunado a que en el oficio no precisó cuáles serían las acciones que debió realizar para el cese del supuesto beneficio obtenido.

Este órgano jurisdiccional considera que el oficio de errores y omisiones impugnado **es una determinación que carece de definitividad**, puesto que forma parte de las actuaciones que serán tomadas en cuenta al momento de emitir el dictamen consolidado y la resolución definitivos, correspondientes a la fiscalización de los ingresos y egresos de la elección de Gobernador del Estado de Veracruz.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN					
1. Presentación de informes de campaña	2. Revisión de documentación	3. <i>Oficios de errores y omisiones</i>	4. Aclaraciones o rectificaciones	5. Proyectos de dictamen y resolución	6. Dictamen y resolución definitivos

Esto es, el oficio controvertido se emitió dentro del procedimiento de fiscalización de la elección local, en el cual

¹⁰ En términos de lo previsto en el artículo 212, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el deslinde deberá ser a través de escrito presentado ante la Unidad Técnica y deberá ser **jurídico, oportuno, idóneo y eficaz**.

Así, en el oficio impugnado se precisa que el deslinde no resultó *idóneo* porque “los spots en comento claramente cuentan con edición profesional, beneficiaron al candidato y ni el Partido Revolucionario Institucional en el periodo de precampaña, ni la Coalición “Por un Veracruz Mejor” en el periodo de campaña registraron el gasto correspondiente”, aunado a que “no remite, dentro de su escrito de deslinde, documentos que avalen acciones para que el candidato se dejara de beneficiar por esta propaganda”.

Por otra parte, se consideró que el deslinde no fue *eficaz*, toda vez que no se acreditaron “acciones tendentes para el cese del beneficio por la publicidad en comento, así como tampoco existe evidencia alguna u otra acción ejerciendo lo que a derecho correspondiera”.

aún faltarían por desarrollarse las etapas de aclaraciones o rectificaciones, la presentación de los proyectos, así como la aprobación por parte del Consejo General del dictamen consolidado y resolución respectivas, razón por la cual el acto combatido es de naturaleza intraprocesal y, por ende, no es definitivo ni firme.

Asimismo, es de destacar que el oficio controvertido únicamente declaró improcedente el deslinde formulado por el recurrente, respecto de un supuesto gasto que atribuye a terceros, sin que le hubiera impuesto una sanción concreta.

Incluso, en este momento, no es posible determinar si la improcedencia del deslinde que se impugna conducirá a imponer una sanción al partido político apelante y, por ende, tampoco podría advertirse la afectación que representaría para el apelante, pues ello dependerá de lo que decida el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución que ponga fin al procedimiento de fiscalización de la elección de Gobernador de Veracruz.

En ese tenor, el recurrente deberá esperar al dictado de la resolución definitiva, para que, de estimar que le irroga algún perjuicio, en su impugnación incluya los argumentos referentes al oficio impugnado y así, esté en aptitud de evidenciar que, en su caso, los mismos trascendieron al resultado de la resolución.

Ello, porque será la resolución que ponga fin al procedimiento de fiscalización, en la que se determinará si existieron o no irregularidades y, en su caso, las correspondientes sanciones.

Es por las razones apuntadas que el oficio de errores y omisiones es un acto preparatorio dentro del procedimiento de fiscalización de la elección de Gobernador del Estado de Veracruz que carece de definitividad y firmeza.

3. Decisión

Con base en lo expuesto, lo procedente conforme a Derecho es que esta Sala Superior deseche de plano la demanda.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

R E S U E L V E

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

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO