

Síntesis del SUP-RAP-331/2023

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si la nueva redacción del artículo 30, fracción IX del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, prevista en el Acuerdo INE/CG597/2023 vulnera el acceso a la justicia y al debido proceso o, por el contrario, cumple con lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado.

HECHOS

1. El 31 de agosto de 2023, Movimiento Ciudadano y Morena impugnaron el acuerdo de las modificaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. La Sala Superior revocó el artículo 30, fracción IX, y le ordenó al CGINE delimitar la causal de improcedencia de ese punto.

2. Derivado de lo anterior, el 26 de octubre siguiente, el CGINE emitió otro acuerdo en el que hizo una nueva modificación al artículo referido.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE

La fracción IX del artículo 30 del Reglamento mencionado es inconstitucional por indebida denegación del acceso a la justicia y al debido proceso.

RESUELVE

Razonamientos:

1. Los agravios del partido recurrente son infundados, porque la porción normativa reclamada cumple con lo ordenado por la Sala Superior en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado. Es decir, se limitó la causal de improcedencia a las quejas de erogaciones no reportadas de cuentas de redes sociales que ya sean monitoreadas por la autoridad.
2. Por lo tanto, no se da un vacío normativo que le permita a la autoridad fiscalizadora actuar arbitrariamente.
3. La modificación en la redacción tampoco genera una laguna respecto a cuándo la autoridad fiscalizadora puede desechar una queja.

Se **confirma** el Acuerdo INE/CG597/2023, en lo que fue materia de impugnación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-331/2023

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: RODOLFO ARCE
CORRAL Y ALEXANDRA AVENA
KOENIGSBERGER

COLABORÓ: EDITH CELESTE GARCÍA
RAMÍREZ

Ciudad de México, a quince de noviembre de dos mil veintitrés¹

Sentencia de la Sala Superior que **confirma** el Acuerdo INE/CG597/2023, en lo que fue materia impugnación. La decisión se sustenta en que la redacción del artículo 30, fracción IX, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización ha sido delimitada a las quejas de erogaciones no reportadas de cuentas o perfiles en redes sociales monitoreados por la autoridad fiscalizadora, en términos de lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	3
4. COMPETENCIA.....	3
5. PROCEDENCIA.....	4
6. ESTUDIO DE FONDO	5
6.1. Planteamiento del caso.....	5
6.1.1. Decisión de la Sala Superior en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado.....	6
6.1.2. Acuerdo impugnado (INE/CG597/2023)	6

¹ En adelante, todas las fechas corresponden a 2023, salvo que se precise un año distinto.

6.1.3. Síntesis de los agravios7

6.2. Consideraciones de esta Sala Superior8

6.2.1. Marco normativo.....8

a) Sobre el acceso a la justicia y el debido proceso8

b) Sobre el principio de seguridad jurídica9

6.2.2. Caso concreto10

7. RESOLUTIVO12

GLOSARIO

CGINE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Reglamento de Fiscalización:	de Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) En un medio de impugnación previo Morena y otro partido político cuestionaron las distintas modificaciones que se le hicieron al Reglamento de Fiscalización. Derivado de ello, esta Sala Superior revocó las modificaciones del artículo 30, fracción IX, del Reglamento de Fiscalización.
- (2) En acatamiento de esa sentencia, el CGINE emitió un nuevo acuerdo en el que, desde su perspectiva, adecuó las modificaciones del artículo mencionado para cumplir con lo ordenado.
- (3) Sin embargo, Morena considera que las nuevas modificaciones exceden lo ordenado en la sentencia previa, por lo cual impugna el acuerdo correspondiente.



2. ANTECEDENTES

- (4) **2.1. Reforma al reglamento.** El veinticinco de agosto, el CGINE aprobó el primer acuerdo,² a través del cual reformó el Reglamento de Fiscalización.
- (5) **2.2. Primer recurso de apelación (SUP-RAP-202/2023 y acumulado).** El treinta y uno de agosto, Movimiento Ciudadano y Morena impugnaron el acuerdo de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización. La Sala Superior revocó el artículo 30, fracción IX, y le ordenó al CGINE delimitar la causal de improcedencia de ese punto.
- (6) **2.3 Acuerdo en acatamiento (INE/CG597/2023).** Derivado de lo anterior, el CGINE emitió otro acuerdo en el que hizo una nueva modificación al artículo referido.
- (7) **2.4. Segundo recurso de apelación (SUP-RAP-331/2023).** El uno de noviembre, Morena impugnó el nuevo acuerdo del INE.

3. TRÁMITE

- (8) **3.1. Recepción, turno y radicación.** En su oportunidad, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-331/2023** y turnarlo a su ponencia, donde lo radicó.
- (9) **3.2. Admisión y cierre de instrucción.** Posteriormente, el magistrado instructor admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción.

4. COMPETENCIA

- (10) Esta Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente medio de impugnación, ya que se trata de un recurso de apelación en contra de un acuerdo del CGINE, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización.
- (11) En ese sentido, dado que el acto controvertido fue emitido por el máximo órgano central y de dirección de la autoridad electoral nacional y que se

² INE/CG523/2023.

controvierten normas de carácter general, es que se actualiza la competencia de este órgano colegiado.

- (12) La competencia se fundamenta en lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso a); y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; así como 34, párrafo 1, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

5. PROCEDENCIA

- (13) Esta Sala Superior considera que el recurso es procedente, porque reúne los requisitos formales y generales previstos en la Ley de Medios, tal como se razona en los siguientes párrafos.
- (14) **5.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre del partido recurrente; el nombre y la firma autógrafa de su representante; el domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, conceptos de agravio y preceptos jurídicos que estimaron violados, de acuerdo con sus intereses y pretensiones.
- (15) **5.2. Oportunidad.** En el presente caso, se satisface el requisito de oportunidad respecto de la presentación de la demanda dentro del plazo legal de cuatro días, previsto en la Ley de Medios. El acuerdo impugnado fue aprobado el veintiséis de octubre,³ mientras que la demanda se presentó el uno de noviembre ante la autoridad responsable, por lo que el plazo corrió del veintisiete de octubre al siguiente tres de noviembre. Esto, porque se descuentan el sábado y domingo, así como el uno y dos de noviembre⁴, por ser días inhábiles. Dado que se impugna una disposición de una norma de carácter general, la cual no se encuentra vinculada con un proceso electoral en específico,⁵ solo se computan los días hábiles.

³ Opera la notificación automática, en términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley de Medios ya que el representante del partido recurrente estaba presente en la sesión de aprobación, con independencia de que la notificación formal del acto se haya realizado en fecha posterior.

⁴ De conformidad, con lo dispuesto en el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 6/2022.

⁵ Conforme se sostuvo en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado.



- (16) **5.3. Legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos, porque el recurso de apelación lo interpuso Morena, a través de su representante ante el CGINE, calidad que le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.
- (17) **5.4. Interés jurídico.** El partido recurrente tiene interés jurídico, porque controvierte una modificación reglamentaria que contiene disposiciones de carácter general, las cuales le serán aplicables dentro del actual proceso electoral federal.⁶ Además, estas modificaciones se emitieron en cumplimiento de una sentencia la cual se derivó de un medio de impugnación promovido por el partido recurrente.
- (18) **5.5. Definitividad.** Se considera colmado el principio de definitividad y firmeza, puesto que en la normativa aplicable no se prevé ningún otro medio de impugnación que deba agotarse para acudir a esta instancia.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (19) En el presente caso, la **pretensión** del partido recurrente es que se revoque el acuerdo controvertido, para que se decrete la invalidez de las modificaciones realizadas al artículo 30, fracción IX, del Reglamento de Fiscalización.
- (20) Su **causa de pedir** se sustenta en la presunta inconstitucionalidad de las modificaciones y en que el CGINE se excedió en el cumplimiento de lo ordenado por esta Sala Superior.
- (21) Por ello, en los siguientes apartados se presentará un resumen de los resuelto por esta Sala Superior en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado, el acuerdo que ahora se impugna y los agravios que manifiesta el partido recurrente.

⁶ En los términos de lo razonado en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado.

6.1.1. Decisión de la Sala Superior en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado

- (22) Como se ha señalado, el CGINE emitió un acuerdo previo en el que modificó diversas disposiciones del Reglamento de Fiscalización, de entre las cuales se encontraba la causal de improcedencia prevista en el artículo 30, fracción IX del ordenamiento mencionado. No obstante, esta Sala Superior revocó ese acuerdo.
- (23) En la sentencia correspondiente se le concedió la razón a Morena, respecto de que la fracción cuestionada establecía un supuesto genérico, el cual implicaba desechar cualquier queja que solo estuviera sustentada con publicaciones en redes sociales, cuando, por una parte, existen conductas que pueden encuadrar en supuestos distintos al de gastos no reportados y sustentarse en ese tipo de publicaciones y, por otra parte, esa no era la finalidad que el CGINE señaló perseguir.
- (24) Se consideró que el supuesto genérico previsto era incompatible con la justificación que expuso el CGINE para adicionar la fracción IX al artículo 30, porque su argumento fue que esta nueva causal permitiría atender de manera más eficaz las quejas promovidas en el transcurso de la revisión de informes de precampaña y campaña, cuyas acusaciones se sustentan exclusivamente en presuntas erogaciones no reportadas respaldadas con publicaciones difundidas en redes sociales.
- (25) En consecuencia, se le ordenó al CGINE delimitar la causal prevista en la fracción IX a las denuncias presentadas **por gastos no reportados**, que sean detectados por los denunciantes en redes sociales ya monitoreadas por la Unidad Técnica de Fiscalización. Esto, con la finalidad de aprovechar los monitoreos en publicaciones redes sociales efectuados durante los procesos de revisión de informes de precampaña y campaña.

6.1.2. Acuerdo impugnado (INE/CG597/2023)

- (26) En acatamiento de lo resuelto en el SUP-RAP-202/2023 y acumulado, el CGINE modificó el acuerdo impugnado e incluyó el siguiente comparativo para destacar los cambios que hizo en la fracción IX:



Acuerdo INE/CG523/2023	Acuerdo por el que se da cumplimiento
TEXTO	TEXTO
<p>Artículo 30. Improcedencia 1. El procedimiento será improcedente cuando: (...) IX. En las quejas vinculadas a un Proceso Electoral, el quejoso únicamente denuncie hechos que pretenda acreditar con las publicaciones en redes sociales exclusivamente de los perfiles o cuentas de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas, que forman parte de los procedimientos de verificación que desarrolla la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la UTF mediante el monitoreo en internet y redes sociales de los sujetos obligados, lo cual será materia de análisis en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo, siempre y cuando sean presentadas previo a la notificación del último oficio de errores y omisiones y cuando del escrito de queja no se advierta la existencia de publicaciones vinculadas con las personas denunciadas que realicen terceros ajenos a los hechos denunciados, en todo caso el escrito de queja será reencauzado al Dictamen correspondiente. (...)</p>	<p>Artículo 30. Improcedencia 1. El procedimiento será improcedente cuando: (...) IX. En las quejas vinculadas a un Proceso Electoral, <u>cuyo objeto sea denunciar presuntas erogaciones no reportadas y que se pretendan acreditar exclusivamente con las publicaciones en redes sociales de los perfiles o cuentas de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas, ya monitoreadas o</u> que forman parte de los procedimientos de verificación que desarrolla la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la UTF mediante el monitoreo en internet y redes sociales de los sujetos obligados, lo cual será materia de análisis en el Dictamen y Resolución que recaiga al procedimiento de revisión respectivo, siempre y cuando sean presentadas previo a la notificación del último oficio de errores y omisiones y cuando del escrito de queja no se advierta la existencia de publicaciones vinculadas con las personas denunciadas que realicen terceros ajenos a los hechos denunciados, en todo caso el escrito de queja será reencauzado al Dictamen correspondiente. (...)</p>

6.1.3. Síntesis de los agravios

- (27) Inconforme con las modificaciones, el recurrente solicita que se revoque el acuerdo impugnado, para lo cual alega la inconstitucionalidad de la fracción.
- (28) En primer lugar, Morena considera que el CGINE excedió sus facultades al dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, ya que, a su juicio, estableció un nuevo supuesto para desechar una queja, siendo que solo se le había ordenado delimitar la causal a las quejas de gastos no reportados.

- (29) Específicamente, sostiene que, con la nueva redacción, la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad Técnica de Fiscalización podrá verificar otras cuentas o perfiles de redes sociales distintas a las de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas.
- (30) Esto, porque con la nueva redacción se incluye una “o” entre las palabras “monitoreadas” y “que forman parte...”, razón por la cual estima que la Dirección señalada podrá revisar arbitrariamente cuentas o perfiles de redes sociales distintos a los mencionados sin que se pueda saber cuáles son los perfiles que monitoreará, ya que no existe una garantía normativa que los obligue a hacerlos públicos.
- (31) De ahí que considere que el CGINE incurrió en un exceso de cumplimiento de lo ordenado por la Sala Superior, porque solo se le ordenó que ciñera la porción normativa a quejas en las que se denuncie únicamente la omisión de reportar gastos, mientras que la nueva redacción establece que si se denuncian gastos no reportados esta queja se desechará con independencia de que también se denuncie otra infracción adicional.
- (32) Por ello, argumenta que se vulnera el principio de certeza y seguridad jurídicas, ya que se establece una hipótesis normativa que no permite conocer con exactitud en qué momento la Unidad Técnica de Fiscalización estará autorizada para desechar una queja.

6.2. Consideraciones de esta Sala Superior

- (33) Esta Sala Superior estima que **el acuerdo impugnado debe confirmarse**, porque no le asiste la razón al partido recurrente.
- (34) Enseguida, se expone el marco normativo y las razones en las que se sustenta esta decisión.

6.2.1. Marco normativo

a) Sobre el acceso a la justicia y el debido proceso



- (35) El derecho de acceso a la justicia, como parte del derecho a la tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para plantear ante las instancias competentes, la defensa y cumplimiento de cualquiera de los demás derechos fundamentales reconocidos en el ordenamiento jurídico que corresponda.
- (36) En ese sentido, los artículos 17 de la Constitución general, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- (37) Ahora bien, una vez que se cuenta con tribunales para que administren justicia, se debe garantizar el debido proceso.
- (38) El debido proceso es el conjunto de formalidades esenciales que se deben observar en las instancias procesales, para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.⁷

b) Sobre el principio de seguridad jurídica

- (39) El principio de seguridad jurídica es una característica fundamental del Estado Democrático de Derecho, ya que constituye un elemento esencial para lograr la vida en sociedad. En el sistema constitucional mexicano, este principio se prevé en los artículos 14 y 16, de la Constitución general.
- (40) Así, el principio de seguridad jurídica tiene la finalidad de dar certeza y confianza a la ciudadanía respecto de una situación jurídica concreta, es decir, es la certeza que tiene una persona sobre el resultado de la actuación de los órganos del Estado cuando emitan actos que incidan en sus derechos y deberes.

⁷ Conforme a lo señalado en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, párrafo 124.

(41) En el presente caso, el partido recurrente hace depender la vulneración a estos principios de que, presuntamente, la nueva redacción da la posibilidad de que la autoridad fiscalizadora actúe arbitrariamente.

(42) A continuación, se analizan cada uno de los agravios con la finalidad de mostrar que no se vulneran estos principios.

6.2.2. Caso concreto

(43) Los motivos de agravios que hace valer Morena resultan **infundados**, por las razones que enseguida se explican.

(44) En primer lugar, Morena alega que la nueva redacción es inconstitucional porque vulnera diversos principios constitucionales, ya que, en su opinión, abre la posibilidad de que la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad Técnica de Fiscalización use esta fracción para revisar arbitrariamente otras cuentas o perfiles de redes sociales diferentes a los previstos expresamente en el artículo.

(45) Al respecto, esta autoridad considera que no le asiste la razón al partido actor ya que, del análisis de la nueva redacción del artículo reclamado, no se advierte que se le confieran atribuciones a la Unidad Técnica de Fiscalización para revisar arbitrariamente otras cuentas o perfiles de redes sociales, ya que, esta disposición solo regula uno de los supuestos en el que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización pueden ser improcedentes.

(46) En segundo lugar, del análisis integral del artículo en cuestión se advierte que este señala expresamente que el procedimiento será improcedente cuando se pretenda acreditar la infracción con las publicaciones de perfiles o cuentas **de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas**, de ahí que no sea preciso lo manifestado por el partido actor al señalar la presunta arbitrariedad de la autoridad para realizar la investigación en otras personas.

(47) Conviene señalar que la finalidad del artículo es establecer un supuesto de desechamiento no la de otorgar facultades de investigación a la autoridad fiscalizadora, mismas que se encuentran previstas en otros preceptos



jurídicos de este reglamento y otros ordenamientos aplicables. De manera que si el partido pretende controvertir las atribuciones de investigación de la autoridad fiscalizadora para realizar el monitoreo de redes sociales debió impugnar, en su momento, dichos preceptos y no una fracción que prevé un supuesto de desechamiento de los procedimientos sancionadores.

- (48) Adicionalmente, esta Sala Superior determina que tampoco le asiste la razón al partido actor porque del contenido del artículo se advierte que la improcedencia sí se encuentra delimitada a un tipo de quejas, particularmente, a aquellas quejas relacionadas con erogaciones no reportadas que estén siendo monitoreadas por la autoridad en materia de fiscalización.
- (49) Es decir, la nueva redacción cumple con lo ordenado por esta Sala Superior en el recurso de apelación previo, en el cual solo se señaló que se debía delimitar esta causal de improcedencia a las quejas de erogaciones no reportadas. En esa resolución, esto se consideró suficiente para evitar se dé una interpretación que posibilite el desechamiento de quejas cuando se denuncien otras conductas.
- (50) Además, se razonó que la finalidad de este acotamiento era aprovechar los monitoreos de publicaciones en redes sociales que ya realiza la autoridad fiscalizadora durante los procesos de revisión de informes de precampaña y campaña.
- (51) En este sentido, la modificación tenía la finalidad de facilitar la labor de la autoridad fiscalizadora para evitar la duplicidad de procedimientos.
- (52) Por ello, no se advierten elementos que confirmen lo argumentado por Morena, ya que, contrario a lo que sostiene, la causal prevista en la fracción IX está acotada a un tipo de quejas y, además, se requiere que se actualice el supuesto de que ya sean del conocimiento de la autoridad fiscalizadora, por lo cual es falso que pueda desecharse cualquier otro tipo de queja que tenga sustento en publicaciones de redes sociales y que se relacione con una temática distinta a erogaciones no reportadas.

- (53) Así, este artículo no posibilita que se pueda dejar espacio a poder desechar otras quejas que no cumplan con estos supuestos.
- (54) A partir de estos elementos resulta claro que el CGINE tampoco se excedió en el cumplimiento de lo ordenado por esta Sala Superior ni que la hipótesis prevista no deje claro el momento en el que la Unidad Técnica de Fiscalización puede desechar una queja, puesto que en el propio artículo 30 se prevén otras causales de improcedencia, las cuales no son materia de impugnación.
- (55) Finalmente, la Dirección de Auditoría de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad Técnica de Fiscalización está obligadas a fundar y motivar sus decisiones. De ahí que, en caso de darse un desechamiento que el partido recurrente considere que se sustentó indebidamente en esa fracción podrá ser impugnado en su oportunidad.
- (56) En este orden de ideas, y al resultar infundados los agravios de Morena, lo procedente es **confirmar** el acuerdo materia de impugnación.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo INE/CG597/2023, en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

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. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la sentencia 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-331/2023

motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.