

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-440/2021

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: RAÚL ZEUZ ÁVILA
SÁNCHEZ Y JUAN SOLÍS CASTRO

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO
GODÍNEZ CONTRERAS Y ENRIQUE
MARTELL CASTRO

Ciudad de México, diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación citado al rubro, en el sentido de **revocar** el acto impugnado.

ÍNDICE

RESULTANDO.....	1
CONSIDERANDO.....	3
RESUELVE.....	30

RESULTANDO

- 1
- I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

SUP-RAP-440/2021

- 2 **A. Queja.** El veintiséis de octubre de dos mil veintiuno¹, el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representación ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja en contra de Morena y del Partido del Trabajo; algunos de sus dirigentes, diversos servidores públicos y dirigentes de algunas agrupaciones políticas, por la presunta utilización de financiamiento público para la realización de un evento para la conformación y toma de protesta de los comités promotores de la consulta de revocación de mandato.
- 3 **B. Remisión al Secretario Ejecutivo INE/UTF/DRN/45033/2021.** El veintisiete de octubre, la titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral determinó remitir el escrito de queja al Secretario Ejecutivo de ese mismo Instituto para que determinara lo que en derecho correspondiera, al considerar que la materia de la denuncia no correspondía al su ámbito competencial.
- 4 **C. Oficio INE/UTF/DRN/45121/2021.** El veintinueve siguiente, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido impugnante, dicha determinación.
- 5 **II. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el primero de noviembre el Partido de la revolución Democrática interpuso ante la responsable, recurso de apelación.
- 6 **III. Recepción y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente SUP-RAP-440/2021, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.

¹ Todas las fechas corresponden al año 2021, salvo mención expresa en otro sentido.



- 7 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su momento, el magistrado instructor radicó el presente recurso de apelación, lo admitió y al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

- 8 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se cuestiona el oficio por el que la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral determina remitir su escrito de queja a la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto por no surtir competencia a su favor.
- 9 Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, y 169, fracciones I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

- 10 Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020², en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en

² Aprobado el primero de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta, por lo tanto, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

- 11 El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme se expone a continuación.
- 12 **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del Partido de la Revolución Democrática; el domicilio para oír y recibir notificaciones; la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.
- 13 **b. Oportunidad.** El recurso se presentó en tiempo, porque el acto controvertido se notificó el veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, mientras que la demanda se presentó el primero de noviembre, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en los artículos 7, apartado 1, y 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.
- 14 **c. Legitimación y personería.** El recurso de apelación se interpuso por el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo



informe circunstanciado. Por tanto, se cumplen los requisitos previstos en los artículos 13, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- 15 **d. Interés jurídico.** En este particular, el interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político nacional que cuestiona el oficio por el que la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización determina remitir su escrito de queja a la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto sobre la base de que no se surte la competencia a su favor.
- 16 **e. Definitividad y firmeza.** La determinación impugnada constituye un acto definitivo y firme para efectos de procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa.
- 17 Lo anterior, ya que no procede algún otro medio de defensa en virtual del cual puede ser modificada, revocada o anulada la decisión de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral relativa a declarar que es incompetente para conocer de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática³.
- 18 En esas condiciones, al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causa de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Acto impugnado.

³Similar criterio se sostuvo en los diverso SUP-REP-111/2020, SUP-REP-203/2018 y SUP-RAP-389/2018.

SUP-RAP-440/2021

- 19 El Partido de la Revolución Democrática controvierte el oficio emitido por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, identificado con la clave INE/UTF/DRN/45121/2021, mediante el que le comunicó su falta de competencia para conocer de los hechos denunciados, relacionados con un evento realizado el veinticuatro de octubre de dos mil veintiuno en la explanada de la Presidencia Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, para la supuesta Toma de Protesta de Comités promotores del referéndum a favor del Presidente de la República.
- 20 En el oficio que se cuestiona, la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, hizo del conocimiento del ahora recurrente que los hechos denunciados no eran de su competencia, toda vez que:
- La materia de la denuncia se refiere al supuesto uso de recursos públicos.
 - Consideró que con estos no se veía beneficiado partido político y/o candidato alguno.
 - Los hechos se referían a un evento relacionado con el procedimiento de revocación de mandato del Titular del Ejecutivo Federal.
- 21 Con base en ello, estimó que se encontraba imposibilitada para realizar el estudio atinente.
- 22 Ahora bien, al rendir el informe circunstanciado, la autoridad responsable señaló que la fundamentación y motivación que justificaba su falta de competencia se encontraba en el oficio INE/UTF/DRN/45033/2021 por el que la Unidad Técnica de



Fiscalización remitió al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral la queja objeto de estudio. En el señalado oficio la responsable señaló, en esencia que:

- Del análisis de la queja, desprendió que se denunciaron hechos consistentes en el uso de recursos públicos para la realización de un evento convocado para la conformación y toma de protesta de mil seiscientos comités de promotores “del Referéndum a favor del presidente de la República.
- Que en los artículos 13 y 33, último párrafo de la Ley Federal de Revocación de Mandato se establece la competencia del Instituto Nacional Electoral para iniciar el procedimiento sancionador que corresponda para sancionar el uso de fines públicos con fines de recabar el apoyo ciudadano.
- Que en los artículos 37 y 38 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral⁴, se establece la prohibición de utilizar recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato, y su falta de cumplimiento se conocerá por la referida autoridad a través del procedimiento especial sancionador, en conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- Que el Instituto Nacional Electoral es el único que promoverá la participación de los/as ciudadanos/as en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que

⁴ Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

correspondan a la autoridad electoral. Dicha promoción deberá ser imparcial.

- Luego expuso que la Unidad Técnica de Fiscalización se encontraba imposibilitada para pronunciarse respecto de los hechos motivo de la denuncia, porque la conducta reprochable era atribuible a servidores públicos, y no se advertía el involucramiento de recursos provenientes de partido político alguno.

23 Como se advierte, la autoridad responsable determinó que carecía de competencia para conocer de los hechos denunciados, porque del análisis de la queja no advirtió que los hechos se imputaran a algún partido político, ni que involucraran el uso del financiamiento de alguna de esas entidades de interés público.

QUINTO. Estudio de fondo

I. Agravios

24 De la lectura integral del escrito de demanda, este órgano jurisdiccional advierte que el Partido de la Revolución Democrática señala que el acto impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, toda vez que la responsable concluyó, indebidamente su falta de competencia para investigar los hechos denunciados.

25 Lo anterior, porque considera que, contrariamente a lo señalado por la autoridad responsable, la denuncia sí actualiza la competencia de la Unidad Técnica de Fiscalización para investigar los hechos, precisamente porque se trata de un evento que se relaciona con el procedimiento de revocación de mandato de presidente de la República, en el que presuntamente se emplearon recursos provenientes del financiamiento público para su

celebración, así como para participar en la promoción de la participación de la ciudadanía en el referido ejercicio de democracia directa a fin de favorecer al titular del Ejecutivo Federal.

- 26 Los agravios son **fundados**, de conformidad con lo siguiente:

II. Marco jurídico

A. Competencia de las autoridades como presupuesto para la emisión de actos de autoridad

- 27 La Sala Superior ha considerado que la competencia es un elemento esencial para la validez de los actos de autoridad.⁵
- 28 Conforme con el artículo 16 de la Constitución Federal, el llamado principio de legalidad dispone que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite.
- 29 En ese sentido, una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto correspondiente. Así, cuando un acto es emitido por órgano incompetente, estará viciado⁶.
- 30 En consonancia, cuando una autoridad competente para conocer de un asunto declara que carece de ésta para pronunciarse de los hechos o cuestiones sometidas a su conocimiento, también estará viciada, precisamente porque la declinación de competencia podría

⁵ Ver sentencias de los expedientes los SUP-RAP-14/2020, SUP-RAP-101/2019, SUP-RAP-123/2018, y SUP-JDC-1079/2021, entre otros.

⁶ Véanse las sentencias de los expedientes SUP-JDC-127/2018, SUP-RAP-20/2018, y SUP-JRC-72/2014. Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.**

implicar que se coloque al interesado en una situación de indefensión.

B. Competencia del Instituto Nacional Electoral para conocer y resolver de procedimientos sancionadores en materia de revocación de mandato

- 31 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado B, inciso c) de la Constitución General, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad encargada de realizar todas aquellas funciones que correspondan para la debida implementación del procedimiento de revocación de mandato.
- 32 En esa línea, en el artículo 13, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato se establece que el Instituto tiene amplias facultades para convenir con dependencias públicas, a fin de detectar y sancionar el uso de recursos públicos en las actividades tendentes al ejercicio del derecho ciudadano de participar en la evaluación del Ejecutivo Federal.
- 33 Asimismo, en el artículo 33 del citado ordenamiento, se dispone que la autoridad administrativa electoral federal es el encargado de monitorear los medios de comunicación a fin de garantizar el principio de equidad en los espacios informativos asignados a la revocación de mandato, quedando prohibido la contratación de propaganda para influir en las preferencias de la ciudadanía, así como el uso de recursos públicos.



- 34 En concordancia con lo anterior, en los artículos 37⁷ y 38⁸ de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato, se establece que las citadas conductas serán investigadas a través del procedimiento especial sancionador, atendiendo a lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.
- 35 De lo anterior, es dable sostener que el Instituto Nacional Electoral tiene facultades para sustanciar procedimientos administrativos sancionadores por el presunto uso indebido de recursos públicos en el procedimiento de revocación de mandato, y la difusión de propaganda en medios de comunicación tendente a influir en las preferencias de la ciudadanía, a través del diverso especial sancionador previsto en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.
- 36 Ahora, también debe destacarse que en el artículo 32, párrafo cuarto de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se indica que, si bien los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, también es que deberán abstenerse de aplicar recursos derivados del

⁷ **Artículo 37.** Queda prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la RM. Ninguna persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la RM. La violación a lo establecido en el presente artículo, será conocida por el **INE a través del Procedimiento Especial Sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.**

⁸ **Artículo 38** Durante el periodo que transcurra desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de la RM no se difundirá propaganda gubernamental de cualquier orden de Gobierno con excepción de las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la Protección Civil de conformidad con lo establecido en los artículos 35, fracción XI, numeral 7º de la Constitución el Consejo General probara el procedimiento que regule la suspensión de la propaganda gubernamental la violación a lo establecido en el párrafo anterior será conocido por el INE a través del procedimiento especial sancionador de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

financiamiento público y del financiamiento privados para influir en las preferencias de la ciudadanía en el referido proceso.

C. Competencia del Instituto Nacional Electoral para conocer y resolver procedimientos sancionadores en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos

- 37 De conformidad con lo previsto en el artículo 41, bases II y V, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Cabe señalar que en el último de los apartados normativos de referencia se dispone que *“La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes”*.
- 38 En consonancia, en los artículos 190, 192 y 196, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del Consejo General por conducto de su comisión de fiscalización, la cual contará con una Unidad Técnica en la materia.
- 39 Así, en el artículo 199, párrafo 1, incisos c), k) y o) de la señalada Ley General, se establece que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá, entre otras, las facultades de **vigilar que los recursos de los partidos políticos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos**, así como de presentar a la Comisión de



Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización.

- 40 Sobre el particular, debe señalarse que las disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de dichos procedimientos están previstos en el reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.
- 41 En el mismo sentido, en el artículo 428, párrafo 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que la Unidad Técnica de Fiscalización tiene la atribución de instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten por incumplimiento a las normas en la materia, y proponer a la consideración de la Comisión de Fiscalización la imposición de las sanciones que procedan.
- 42 Asimismo, en el artículo 25, párrafo 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos se establece que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que hayan sido entregados.
- 43 Al respecto, en el artículo 51, del ordenamiento antes referido, se establece que el financiamiento público de las actividades de los partidos políticos será para actividades ordinarias, específicas y tendentes a la obtención del voto. Al efecto, en el artículo 72, de la señalada Ley se dispone cuáles son los rubros que comprenden el gasto ordinario de estos.
- 44 Ahora bien, en los artículos 25, párrafo 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización se dispone la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización sustanciar y tramitar los procedimientos sancionadores en materia

SUP-RAP-440/2021

de fiscalización fuera de los procesos electorales y, en su caso, formular y proponer a la Comisión los proyectos de resolución correspondientes, mientras que en el artículo 27 del propio ordenamiento se señala que el procedimiento de queja se iniciará a partir del escrito de queja que presente cualquier interesado por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización.

- 45 Así, la finalidad de los procedimientos sancionadores en la materia es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral, a fin de poder establecer, en su caso, si se actualiza la infracción a la norma y junto con ella, la responsabilidad de los sujetos denunciados.
- 46 Los procedimientos de queja y oficiosos en materia de fiscalización se caracterizan porque la autoridad despliega una facultad investigadora y se circunscriben únicamente a hechos determinados y que se sustancia con plazos diferentes al procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos.
- 47 De las disposiciones de referencia, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización, en su calidad de autoridad en la materia, cuenta con la competencia para conocer y sustanciar las quejas que se presenten en contra de los partidos políticos por la presunta violación a las normas que rigen los ingresos y gastos de los partidos políticos.
- 48 En ese mismo sentido, esta Sala Superior se ha pronunciado⁹ en cuanto a que, es competencia de la Unidad Técnica de

⁹ SUP-RAP-127/2018, SUP-RAP-389/2018 y SUP-JE-254/2021.



Fiscalización los actos relativos al trámite y sustanciación de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, tanto los oficiosos, como los de queja.

III. Estudio de los agravios

- 49 El aspecto esencial que debe resolverse consiste en determinar si fue correcto o no que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral determinara que carecía de competencia para conocer de la queja que presentó el Partido de la Revolución Democrática.
- 50 A efecto de dar respuesta al señalado planteamiento, este órgano jurisdiccional dividirá el análisis en las temáticas siguientes:
- Hechos denunciados en la queja primigenia;
 - Sujetos denunciados;
 - Pruebas en que se basa la queja;
 - Faltas imputadas;
 - Competencia para conocer de las posibles violaciones, y
 - Determinación sobre la legalidad del oficio impugnado.
- 51 Lo anterior es así, porque, para poder definir si el acto que se cuestiona se apegó o no a las normas que regulan los procedimientos sancionatorios en materia de fiscalización, se debe determinar el objeto perseguido con la presentación de la queja, así como las materias y bienes jurídicos tutelados que pueden ser objeto de investigación en los procedimientos de la competencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Fiscalización, ambas del Instituto Nacional Electoral, respecto de los hechos denunciados.

Hechos denunciados

52 En lo que al caso interesa, las manifestaciones expuestas por el Partido de la Revolución Democrática ante la autoridad responsable consistieron en lo siguiente:

“... SE PRESENTA FORMAL QUEJA contra del **CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA; DEL PARTIDO DEL TRABAJO**, DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS UNIDOS POR UN MEJOR PAÍS Y MOVIMIENTO NACIONAL POR LA ESPERANZA; DE CITLALLI HERNÁNDEZ MORA, SECRETARIA GENERAL NACIONAL DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA; ÓSCAR GONZÁLEZ YÁÑEZ, MIEMBRO DE LA DIRIGENCIA NACIONAL DEL PARTIDO DEL TRABAJO; DE MARTHA GUERRERO SÁNCHEZ, SENADORA DE LA REPÚBLICA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y DELEGADA NACIONAL DE MORENA EN EL ESTADO DE MÉXICO; DE JUAN HUGO DE LA ROSA GARCÍA, DIRIGENTE NACIONAL DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA UNIDOS POR UN MEJOR PAÍS; DE SENADOR ARNULFO CRAVIOTO ROMERO, SENADOR DE LA REPÚBLICA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA; RENÉ JUVENAL BEJARANO MARTÍNEZ, PRESIDENTE NACIONAL DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA MOVIMIENTO NACIONAL POR LA ESPERANZA; ALFONSO RAMÍREZ CUELLAR, EX PRESIDENTE NACIONAL DE MORENA; DE ADOLFO CERQUEDA REBOLLO, PRESIDENTE ELECTO DE CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO; DE LA DIPUTADA CARMEN DE LA ROSA MENDOZA, DEL DIPUTADO MAX CORREA, DE LA DIPUTADA LOURDES DELGADO FLORES; DEL DIPUTADO ISAAC MONTOYA Y QUIEN O QUIENES RESULTEN RESPONSABLES POR LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICO PARA LA REALIZACIÓN DE UN EVENTO CONVOCADO PARA LA CONFORMACIÓN Y TOMA DE PROTESTA A 1,600 COMITÉS PROMOTORES DEL REFERÉNDUM A FAVOR DEL PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN LA CONSULTA DE REVOCACIÓN DE MANDATO...”

“...De las investigaciones y reportajes periodísticos, mencionados en los numerales que anteceden, se da cuenta que el domingo 24 de octubre del 2021 se realizó evento público en explanada de la presidencia municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, estado de México del que se desprenden los siguientes elementos

Fue encabezado por Citlalli Hernández Mora, Secretaria General Nacional del Partido Político Morena; Óscar González Yáñez, miembro de la dirigencia nacional del Partido del Trabajo; la senadora de la Republica del partido Político Morena Martha Guerrero Sánchez y delegada nacional de Morena en el Estado de México; Juan Hugo de la Rosa García, el dirigente nacional de la Agrupación Política Unidos por un Mejor País; el senador de la Republica César Cravioto; René Bejarano, presidente Nacional de la agrupación política Movimiento Nacional por la Esperanza; Alfonso Ramírez Cuéllar, ex presidente nacional de Morena; Adolfo



Cerqueda, presidente electo de Ciudad Nezahualcóyotl, estado de México, la diputada Carmen de la Rosa Mendoza, el diputado Max Correa, la diputada Lourdes Delgado Flores y el diputado Isaac Montoy

- Que se llevó a cabo con la [sic] darle continuidad a la 4T y para que se puedan consolidar los cambios que se requiere
- Que se tomó protesta a mil 600 comités promotores del referéndum a favor del Presidente Andrés Manuel López Obrador.
- Que en el desarrollo del evento se indicó 'Tenemos una gran responsabilidad para que continúe y se consolide la 4T y eso se logrará con el referéndum, con la amplia participación de la gente y por eso hacemos el compromiso que el trabajo de los mil 600 promoventes, podrán obtener al menos 250 mil votos (en Neza) a favor de que el presidente López Obrador continúe con su mandato',... 'Desde Neza, iniciamos una campaña que se extenderá a todo el Estado de México y a todo el país para lograr la ratificación de mandato del presidente López Obrador, convencidos de tener un Gobierno democrático y a favor de los más necesitados, que responda a los intereses de la gente y luchar contra la corrupción que se había adueñado del país',..."

"De esta manera, de los actos que se denuncian y que se describieron en el apartado de hechos, se desprende la violación a lo establecido en los artículos 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, 37, 38, Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, aprobados acuerdos identificados con los números INE/CG1444/2021 y INE/CG1566/2021, toda vez que, **se maquinan conductas tendientes a la utilización del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes del Partido Político Morena y o del Partido del Trabajo, para la realización un evento** en la explanada de la presidencia municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, estado de México, en el que se tomó protesta a mil 600 comités promotores del referéndum a favor del presidente Andrés Manuel López Obrador... **la conducta ilegal**, consiste en **utilizar recursos público** [sic] para promocionar **la consulta relativa a la revocación de mandato**...

"...con la exigencia de que los hechos denunciados, se demuestra la configuración (sic) varias conductas sancionables tanto administrativas como penalmente, es por ello que la autoridad investigadora debe tomar en cuenta la naturaleza del ilícito administrativo... de manera que ante la mayor dificultad que tenga el denunciante para conocer de los hechos denunciados y difundidos en la investigación, menor tendrá que ser la exigencia de exponer amplia y exhaustivamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar... y la exposición de algunas circunstancias que racionalmente puedan considerarse indicios admisibles dentro del margo general de la conducta típica de que se trate, **respecto de conductas antijurídicas relacionadas con el monto, origen,**

destino y aplicación de los recursos obtenidos por concepto de financiamiento de los partidos políticos...

“Con base en esta cadena argumentativa y tomando en cuenta esa Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, acorde a lo establecido en el artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuenta con la facultad de vigilar los recursos de los partidos se cuenten con un origen lícito **y se efectúen exclusivamente para los fines que se le otorgó para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos, con apoyo y fundamento en lo dispuesto en los artículos 200, de la ley antes invocada**, se solicita, se realicen las diligencias de investigación necesaria e indispensables que permitan esclarecer los hechos que se denuncian en el escrito de cuenta...”

53 Como se advierte, el ahora recurrente denunció:

- La celebración de un evento público en fecha veinticuatro de octubre de dos mil veintiuno, llevado a cabo en la explanada de la presidencia municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, estado de México, en la que presuntamente se tomó protesta a mil seiscientos comités promotores del referéndum a favor del presidente de la República.
- El supuesto empleo de recursos públicos para realizar el evento mencionado, y
- El presunto uso de financiamiento público de los partidos políticos del Trabajo y Morena, para fines no partidistas, en específico, para llevar a cabo el evento de referencia, en el que, supuestamente se conformaron y tomaron protesta a comités promotores de la señalada consulta.
- La conformación de comités que supuestamente serán pagados con recursos públicos y con financiamiento público de los partidos políticos involucrados.

Sujetos denunciados

Ahora bien, de la transcripción efectuada en párrafos previos, este órgano jurisdiccional advierte que el Partido de la Revolución Democrática imputó las supuestas conductas ilícitas a:

- El partido político Morena.
- El Partido del Trabajo.
- Diversos dirigentes de ambos partidos políticos.
- Servidores públicos federales y locales.

Pruebas en las que se sustenta la queja

54 Ahora bien, a efecto de acreditar la existencia de los hechos, el partido denunciante ofreció tres publicaciones realizadas en medios electrónicos, en las que aluden a la supuesta toma de protesta de comités promotores del referéndum a favor del presidente de la República, en los que presuntamente participó el dirigente nacional de Morena y una integrante de la dirigencia nacional del Partido del Trabajo.

55 En efecto, de la revisión de las constancias que conforman el expediente que se resuelve, se advierte que el partido político recurrente ofreció como sustento probatorio de su queja, entre otras, tres notas periodísticas publicadas en medios digitales, las cuales consisten, en esencia, en:

- Nota publicada el veinticuatro de octubre de dos mil veintiuno en la página electrónica de internet del medio “El Universal”¹⁰, en la que se hace referencia al referido evento y la participación de la secretaria general del Movimiento

¹⁰ <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/toman-protesta-mil-600-comites-promotoresdel-referendum-favor-de-amlo-en-neza>

Regeneración Nacional (Morena) Citlali Hernández, y de otros sujetos denunciados.

- Nota de veinticinco de octubre de dos mil veintiuno, publicada en la página de internet del medio de comunicación denominado “El Universal”, de título “Por revocación de mandato, Morena crea brigadas”¹¹, en la que se dio cuenta de los asistentes al evento y se señaló, entre otros aspectos que: *“Los participantes expusieron que la unidad será fundamental para darle continuidad y para que se puedan consolidar los cambios que se requieren y que exista un país justo e igualitario, que no sufra de tanta violencia, que se destierre la corrupción e impunidad, que haya salud, educación y cultura, como lo merece el pueblo de México”*.
- Nota publicada el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno en la página de internet del medio de comunicación denominado “Ser noticias”¹², en el que se hizo referencia a los participantes en el evento, así como a diversas declaraciones entre ellas, la de *“La secretaria General de Morena, Citlalli Hernández, dijo que la unidad será fundamental para darle continuidad a la 4T y dar la posibilidad de consolidar los cambios que se requieren para tender un país justo e igualitario”*.

Faltas imputadas

- 56 Ahora bien, del escrito de queja, se desprende que el Partido de la Revolución Democrática solicitó al Instituto Nacional Electoral que,

¹¹ <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/por-revocacion-de-mandato-morenacrea-brigadas>

¹² <https://www.sernoticias.com.mx/2021/10/25/nezahualcoyotl-apoya-el-referendum-proamlo/>



por conducto de su Unidad Técnica de Fiscalización investigara, entre otros:

- El uso de recursos públicos para la celebración del evento público en la explanada del ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl mencionado.
- El monto del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que los partidos Morena y del Trabajo ejercieron para realizar el evento público celebrado el domingo veinticuatro de octubre de dos mil veintiuno en la explanada de la Presidencia Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.
- El origen y modo de pago de todos los recursos empleados para el señalado acto.
- Los nombres de las personas que conformarán los supuestos comités promotores, los horarios en que desarrollarían sus actividades, así como el sueldo u honorarios, y todas las prestaciones que percibirán.

Determinación de la legalidad del oficio impugnado

- 57 Como ya se señaló, el Partido de la Revolución Democrática controvierte el oficio de la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por el que declaró que el órgano a su cargo carecía de competencia para conocer de la denuncia que presentó esa fuerza política.
- 58 Ahora bien, en el oficio INE/UTF/DRN/45121/2021 la titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral sustentó la falta de competencia de ese órgano, sobre la base de que los hechos motivo de la denuncia consistían en el uso de

SUP-RAP-440/2021

recursos públicos en la consulta de revocación de mandato, donde no se advertía el beneficio a algún partido político y/o candidato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196, numeral 1 y 199, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a la facultad que detenta la citada Unidad relativa a vigilar el correcto origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

59 En concepto de este órgano jurisdiccional, la determinación adoptada por la autoridad responsable fue incorrecta.

60 Ello es así, toda vez que la responsable pretende sustentar la legalidad de su determinación en que el procedimiento especial sancionador, previsto en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es el idóneo para investigar el uso de recursos públicos o propaganda en radio y televisión para promocionar la citada revocación de mandato, de conformidad con la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos para su organización.

61 En efecto, la responsable sostiene que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el citado Instituto es el encargado de vigilar e investigar las conductas relacionadas con el uso de recursos públicos para la promoción del proceso de revocación de mandato, así como su propaganda en medios de comunicación.

62 Sobre esa base, cita lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de los Lineamientos en cita, relativos a que las citadas conductas serán investigadas a través del procedimiento especial sancionador, atendiendo a lo previsto en la Ley General de Instituciones y



Procedimientos Electorales y en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

- 63 No obstante, dicho razonamiento parte de la premisa inexacta de que el motivo de la denuncia se circunscribió a que se investigara y eventualmente se sancionara el uso de recursos públicos en el evento denunciado, así como en la ejecución de actividades dirigidas a la promoción para la participación ciudadana en el procedimiento de revocación de mandato.
- 64 Lo inexacto del razonamiento reside en que, contrariamente a lo que consideró la responsable, el Partido de la Revolución Democrática no circunscribió su pretensión de que se investigaran los hechos denunciados por el supuesto uso de recursos públicos, sino que también planteó el posible empleo del financiamiento público de los partidos del Trabajo y Morena para la celebración del evento llevado a cabo el veinticuatro de octubre en la explanada del ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl y en la operación de los Comités que presuntamente promoverán la participación ciudadana en el procedimiento de revocación de mandato del Ejecutivo Federal.
- 65 En ese orden de ideas, esta Sala Superior considera que las conductas denunciadas, pueden ser investigadas tanto por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, como por la Unidad Técnica de Fiscalización, ambas del Instituto Nacional Electoral, a través de diferentes vías, pero atendiendo al bien jurídico presuntamente lesionado.
- 66 En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en relación con los diversos 37 y 38 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral

para la Organización de la Revocación de Mandato, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la autoridad a la que compete conocer, a través del procedimiento especial sancionador del presunto uso de recursos públicos para influir en las preferencias de la ciudadanía en los procedimientos de revocación de mandato, mientras que en términos de lo señalado en los artículos 25, párrafo 1, inciso n), 199, párrafo 1, incisos c), k) y o), de la Ley General de Partidos Políticos, 428, párrafo 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 25, párrafo 1, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano competente para sustanciar los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización por el por incumplimiento a las normas en la materia, entre ellos, el ejercicio indebido de los recursos de que los partidos políticos disponen.

- 67 De ahí que, si en el caso, el ahora recurrente denunció tanto el posible uso de recursos públicos, como el empleo del financiamiento de los partidos políticos en la celebración del señalado evento y en la operación de los Comités integrados para la promoción de la revocación de mandato, resulta evidente que la Unidad Técnica debía analizar si los hechos denunciados podrían dar lugar a alguna falta en materia de gasto y ejercicio de los recursos de los partidos políticos denunciados, esto es, a los supuestos en los que se actualiza su competencia para iniciar y sustanciar el procedimiento respectivo y no a definir el órgano al que correspondía conocer de una falta diversa, esto es, el supuesto empleo de recursos públicos en el evento y conformación así como operación de los Comités mencionados.



- 68 Así, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral se encontraba obligada a determinar si se actualizaba su competencia para conocer de la queja, a partir de los hechos que se denunciaron, los sujetos a los que se les imputaron las conductas ilícitas y los bienes jurídicos presuntamente afectados, y no a determinar cuál era la vía y el órgano que eventualmente resultaría competente para conocer de faltas diversas al ejercicio de recursos públicos de los partidos políticos.
- 69 Sin embargo, en el caso, la señalada autoridad se abstuvo de realizar un análisis escrupuloso de la denuncia, los sujetos presuntamente implicados y los bienes jurídicos que se adujeron vulnerados, ya que se limitó a afirmar, sin sustento alguno, que no se advertía que la queja fuera de su competencia, porque no se evidenciaba que con los hechos se favorecieran a algún partido político o candidato.
- 70 Además, afirmó que tampoco se advertía que se involucraran recursos provenientes de partido político alguno, sin embargo, no expuso consideración o razonamiento alguno que sustentara esa conclusión.
- 71 Ahora bien, de la revisión de las constancias que integran el expediente, este órgano jurisdiccional considera que, contrariamente a lo que concluyó la responsable, los hechos denunciados sí actualizaban su competencia para conocer de los mismos, ello, con independencia del sentido de su determinación.
- 72 Lo anterior, en razón de que, tal y como se ha señalado, el Partido de la Revolución Democrática planteó el probable uso indebido de los recursos de los partidos del Trabajo y Morena, en la celebración de un evento que no tenía un objeto partidista, en el que

participaron diversos dirigentes de esas fuerzas políticas, y se anunció la participación de los asistentes al evento en la creación, actuación y operación de Comités para la promoción de la participación ciudadana en el procedimiento de revocación de mandato, las cuales constituyen conductas que el recurrente estimó, contrarias a los fines de los partidos políticos.

- 73 Considerando lo anterior, resulta incorrecto que la responsable, a partir de las pruebas ofrecidas por el quejoso -consistentes en notas periodísticas-, haya pretendido justificar su incompetencia argumentando que, “no se advierte el involucramiento de recursos provenientes de partido político alguno, circunstancia que actualizaría la competencia de esta Unidad Técnica de Fiscalización”¹³.
- 74 Lo sostenido por la responsable no resulta ajustado a derecho, pues la competencia de un órgano como lo es la Unidad Técnica de Fiscalización se determina por el hecho o conducta denunciada y no a partir de la valoración de los medios de prueba aportados por el quejoso, ya que si bien dicho ejercicio de valoración lo puede realizar de forma preliminar para efectos de determinar la admisión o no de la queja, o bien, de forma plena como parte del estudio de fondo; en ambos casos, se tiene como presupuesto que la autoridad u órgano asume competencia para conocer del asunto.
- 75 Sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia estuviese fijada en razón de las pruebas que aporte el denunciante, sin tomar en cuenta el hecho ilícito que se

¹³ Conclusión que sostiene la responsable, tanto en el oficio INE/UTF/DRN/45033/2021, como en el informe circunstanciado.



denuncia, lo que además implicaría prejuzgar sobre el fondo del asunto.

- 76 Lo anterior es así, pues la cuestión relativa a si los medios de prueba aportados por el denunciante son suficientes o idóneos para acreditar la utilización de recursos provenientes de los partidos políticos denunciados, es materia de un análisis de fondo y no de una cuestión competencial, pues esta se define con la conducta denunciada y no a partir de los medios de convicción para su acreditación.
- 77 Por tanto, tomando en consideración que el partido político recurrente denunció el presunto uso indebido del financiamiento público de dos partidos políticos para actos ajenos a los fines partidistas, consistente en la realización de un evento público en que se anunció la creación de comités y las actividades que llevarían a cabo, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión que la Unidad Técnica de Fiscalización sí cuenta con la competencia para conocer del mismo y eventualmente sustanciar el procedimiento correspondiente.
- 78 En este tenor, los artículos 13 y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como 37 y 38 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato no resultaban aplicables al caso concreto, toda vez que, como se ha señalado, las referidas disposiciones se dirigen a evitar que en los ejercicios de revocación de mandato se empleen indebidamente recursos públicos para incidir en el procedimiento de democracia directa, en tanto que, la pretensión del denunciante consiste en que se investigue el probable uso del financiamiento de los partidos políticos denunciados, para fines no partidistas, lo que,

SUP-RAP-440/2021

de acreditarse actualizaría una infracción distinta a aquellas que se relacionan con el uso de recursos públicos en el procedimiento de revocación de mandato.

79 Entonces, si los hechos primigeniamente denunciados por el Partido de la Revolución Democrática se dirigieron a evidenciar, entre otros, la posible comisión de irregularidades por parte de los partidos del Trabajo y Morena por realizar erogaciones con fines distintos a los previstos en la Ley (objeto no partidista), resulta evidente que ello actualizaba la competencia de la señalada autoridad administrativa.

80 De ahí que es factible señalar que correspondía a la Unidad Técnica de Fiscalización determinar su competencia para conocer de los hechos denunciados, en conformidad con el marco normativo ya referido, y con relación a la misma Ley Federal de Revocación de Mandato, pues en su artículo 32, párrafo cuarto señala que los partidos políticos se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y privado con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

81 Lo anterior, con independencia de que el escrito de queja cumpla con los requisitos y cargas normativas, precisamente porque ello corresponde a un estudio sobre la satisfacción de las exigencias que se imponen en el orden jurídico para la admisión e investigación de ese tipo de procedimientos.

82 Así, tomando en consideración que el partido político recurrente denunció el presunto uso indebido del financiamiento público de dos partidos políticos para actos ajenos a los fines partidistas, con la realización de un evento público en que se anunció la creación

de comités y las actividades que llevarían a cabo, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que la Unidad Técnica de Fiscalización sí cuenta con la competencia para conocer del mismo y eventualmente sustanciar el procedimiento correspondiente, lo cual, **resulta suficiente para revocar el oficio impugnado** y ordenar, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral que, conforme a sus facultades y, de no advertir la existencia de alguna causa de improcedencia, proceda a admitir el escrito de queja y a sustanciar el procedimiento en los términos de la normativa aplicable

- 83 Por último, no es óbice a lo anterior que los hechos motivo de la queja también pueden incidir en la competencia de algún otro órgano del Instituto Nacional Electoral; sin embargo, la titular de la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con la posibilidad de escindir¹⁴ la materia de la denuncia o, en su caso, de dar vista con el escrito de queja al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, para que éste determine la vía que adicionalmente corresponda.

SEXTO. Efectos

- 84 Al resultar fundado el agravio, los efectos de la presente sentencia son:

¹⁴ En términos de lo previsto en el artículo 22 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Artículo 22. Acuerdo de acumulación y escisión

1. La Unidad Técnica podrá acordar la acumulación y escisión de procedimientos desde el momento en que se emite el Acuerdo de admisión o inicio y hasta antes del cierre de instrucción.

2. En el Acuerdo en el que se decreta la acumulación o escisión se deberán exponer los razonamientos que la motivaron, así como ordenar se notifique al sujeto incoado y, en su caso, al quejoso. Dicho acuerdo se publicará en los Estrados de la Unidad Técnica.

SUP-RAP-440/2021

a) Revocar el oficio INE/UTF/DRN/45121/2021 de dieciocho de octubre, emitido por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización; y

b) Ordenar a la responsable que, de no advertir alguna causal de improcedencia, en ejercicio de sus facultades y atribuciones, se avoque al trámite de la queja que motivó la emisión del oficio controvertido, **en lo que respecta al posible uso indebido de recursos por parte de los partidos políticos indiciados.**

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** el oficio controvertido, para los efectos precisados en el considerando SEXTO de la presente ejecutoria.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente 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 motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.