



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-466/2024

RECURRENTE: MORENA¹

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: RENÉ SARABIA
TRÁNSITO Y MARIBEL TATIANA REYES
PÉREZ

COLABORÓ: JORGE DAVID
MALDONADO ÁNGELES

Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil veinticuatro.³

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** en la materia de impugnación, la resolución **INE/CG2123/2024**, emitida por el Consejo General del INE, por la que se tuvieron por acreditadas las violaciones en materia de fiscalización a cargo de Morena, consistentes en erogaciones que carecían de objeto partidista.

ANTECEDENTES

1. Queja. El veinticuatro de marzo de dos mil veintidós la Unidad técnica de Fiscalización⁴ recibió queja suscrita por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática⁵ contra el partido Morena, con motivo de presuntas violaciones en materia de fiscalización, respecto a los gastos inherentes a la existencia de una aplicación alojada en su página de internet, que permitía ubicar la casilla para emitir el voto en la

¹ En lo sucesivo, Morena, partido o recurrente.

² En adelante, Consejo General del INE o autoridad responsable.

³ En lo siguiente, las fechas se entenderán referidas a dos mil veinticuatro, salvo precisión.

⁴ En adelante UTF o Unidad Técnica.

⁵ En adelante PRD.

jornada electoral vinculada al procedimiento de revocación de mandato; gastos que a juicio del quejoso carecían de objeto partidista.

2. Registro, admisión, reserva de emplazamiento y requerimiento de información. El treinta de marzo de dos mil veintidós, la Unidad Técnica registró la queja y admitió a trámite el procedimiento sancionador ordinario, con el número INE/Q-COF-UTF/94/2022.

3. Emplazamiento, contestación y formulación de alegatos. El treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, se ordenó emplazar a Morena, quien, los siguientes cinco y diecisiete de abril, dio contestación al emplazamiento y formuló alegatos, respectivamente.

4. Acto impugnado. El diecinueve de agosto, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG2123/2024, en la que declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, por lo que impuso una multa a Morena.

5. Recurso de apelación. El veintinueve de agosto, el recurrente presentó demanda ante la autoridad responsable.

6. Turno y radicación. Recibidas las constancias, la presidencia de esta Sala Superior integró el expediente **SUP-RAP-466/2024** y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicó.

7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando el recurso en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación en el que se impugna una resolución del Consejo General del INE, órgano central, respecto de un procedimiento



sancionador ordinario en el que se sancionó a Morena por infracciones en materia de fiscalización.⁶

SEGUNDA. Requisitos de procedencia El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia de conformidad con lo siguiente:

1. Forma. El recurso se interpuso por escrito, en él consta el nombre y la firma de quien promueve en representación de Morena, se precisa el acto impugnado, los hechos que son motivo de controversia, el órgano responsable y se expresan los conceptos de agravio.

2. Oportunidad. La presentación de la demanda fue realizada de manera oportuna, esto es, dentro de los cuatro días conforme a la Ley de Medios, ya que la resolución controvertida fue notificada a Morena el veintisiete de agosto y el recurrente presentó su demanda el veintinueve siguiente ante la autoridad responsable.

3. Legitimación e interés. Se cumplen ambos requisitos porque el presente recurso lo interpone un partido político nacional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del INE, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Además, Morena acude a esta instancia federal porque en la resolución impugnada se determinó que incurrió en una infracción y se le impuso una multa, lo cual estima que es contrario a sus intereses.

4. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé algún otro juicio o recurso que deba ser agotado de manera previa a acudir ante este órgano jurisdiccional.

TERCERA. Estudio de fondo

⁶ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

1. Resolución impugnada.

El presente asunto tiene su origen en la queja presentada por el PRD en contra de Morena por presuntamente haber realizado gastos sin objeto partidista por concepto de creación de un aplicativo y su alojamiento en diversas páginas de internet con la finalidad de ubicación de casillas para votar en el proceso de revocación de mandato.

Seguido el procedimiento correspondiente, la autoridad responsable resolvió:

- i) El aplicativo contratado por Morena tuvo como finalidad que los usuarios tuvieran la posibilidad de conocer la ubicación de la casilla donde podrían votar en el proceso de revocación de mandato.
- ii) Asimismo, **tuvo como finalidad promocionar el mecanismo de participación ciudadana dentro del proceso de revocación de mandato.**
- iii) Que la finalidad fue promover la votación de la ciudadanía por lo que el partido realizó una **indebida promoción del proceso revocatorio**, ya que se invitaba a conocer la ubicación de la casilla para votar, siendo que el mecanismo tuvo como diseño que el INE fuera la única autoridad a cargo de su difusión y promoción.
- iv) En ese sentido **resultó existente la violación** consistente en la contratación de un aplicativo para la difusión y promoción de la revocación de mandato por parte de Morena; por ende, el gasto efectuado por Morena debe ser considerado como un gasto no reportado sin objeto partidista.

Por lo anterior, el Consejo General del INE impuso al recurrente una multa por la cantidad de \$1,000,000.00 (Un millón de pesos 00/100 M.N.).

2. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** de Morena es que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada. Su **causa de pedir** radica en que, en su concepto, la responsable vulneró su derecho a una debida defensa, violentó el principio de legalidad ante la indebida fundamentación y motivación, así como de valoración probatoria, para lo cual hace valer los motivos de inconformidad siguientes:

- Violación a la tutela judicial efectiva, toda vez que la responsable omitió realizar un mínimo de diligencias para corroborar los hechos denunciados lo que impide que Morena conozca el resultado de las diligencias de



investigación y, por ende, no permita una adecuada defensa, asimismo refiere que se le impidió tomar fotografías del expediente.

- Vulneración al principio de legalidad ya que indebidamente consideró sancionar como gasto no reportado y gasto no vinculado con fines partidistas lo que es erróneo porque para tener por acreditado el supuesto gasto implica, necesariamente la existencia de una erogación, la cual no existe.
- La responsable realizó una indebida valoración probatoria ya que tomó en consideración páginas de internet que ya no se encuentran disponibles para tener por acreditada la infracción a los lineamientos electorales; aunado a que las actas circunstanciadas carecen de fe pública por lo que no tienen pleno valor probatorio.
- Falta de proporcionalidad en la calificación e individualización de la sanción ya que la responsable sanciona el uso del aplicativo sin conocer las características específicas y toma como base un contrato de desarrollo de *app* y *web* de forma análoga y determinar el costo.
- Violación al derecho de tutela judicial efectiva ya que no razonó ni explicó los motivos por los que aplicó los bienes, sino que omitió referir los elementos y características por los que coincidían con el aplicativo presuntamente sancionado.
- Indebida individualización de la sanción, ya que el costo con el que se determinó el valor sancionable fue prestado en temporalidades distintas.
- Vulneración al principio de presunción de inocencia y reversión de la carga probatoria, porque la acreditación de la conducta debe ser plenamente acreditada por la UTF sin que sea dable que Morena acredite un hecho negativo.

3. Metodología de estudio y estudio de la controversia.

Los conceptos de agravios serán analizados de manera temática y en orden distinto al expuesto por el recurrente, sin que ello cause afectación alguna,⁷ porque lo relevante es el estudio que de los mismos se realice por este órgano jurisdiccional.

a. Supuesta incongruencia con el tipo administrativo

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

En cuanto a la existencia y calificación de la falta el actor alude que existe incongruencia dado que no se actualiza el tipo normativo que pretende encuadrar la autoridad responsable.

Destaca que es contradictorio que se le indique que existió un gasto no reportado y, a su vez, se refiera como un gasto no vinculado con fines partidistas, lo cual es erróneo, ya que para que exista tal determinación necesariamente implica que exista un gasto reconocido por el partido político en alguno de los informes o que se acredite el vínculo directo con éste para que pueda concluirse que el gasto carece de objeto partidista.

Decisión. Son **infundados** los agravios porque no asiste razón a Morena respecto la responsabilidad por uso indebido de la aplicación con la finalidad de difundir el procedimiento de revocación de mandato debido a que no encuentra justificación legal.

Explicación jurídica.

La autoridad responsable hizo patente e **identificó que sería en el estudio de fondo que se tenía que determinar si Morena realizó gastos sin objeto partidista** por concepto de la creación de un aplicativo y su alojamiento en diversas páginas de internet, el cual tuvo como finalidad la ubicación de casillas para votar en el proceso de la revocación de mandato en dos mil veintidós.

Esto es, evidenció que se tenía que determinar si el partido incumplió con lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso n), 78, numeral 1, inciso b), fracción II, de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con los artículos 127 del Reglamento de Fiscalización, y 13 y 16 de los Lineamientos generales para la fiscalización del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

Al respecto, precisó dicha normatividad resaltando que los artículos 13 y 14 de los citados Lineamientos establecen que:



- Los **partidos políticos tienen estrictamente prohibida la realización de actividades que impliquen gastos en cualquier actividad vinculada con cualquiera de las etapas en el proceso de revocación de mandato**, tanto en la de recopilación de firmas de apoyo de la ciudadanía, como en la promoción y difusión de dicha revocación; y
- **Las erogaciones atribuibles a los partidos políticos, relacionadas con la revocación de mandato**, que con motivo de la revisión que realice la UTF sean identificadas, **serán consideradas como gastos sin objeto partidista.**”

Al respecto, en la resolución controvertida también se precisó, en esencia, el contenido de la acción de inconstitucionalidad 151/2021 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ resaltando la parte considerativa siguiente:

- Que solamente el INE y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de la participación ciudadana en el proceso de revocación, incluso especifica que la promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.
- Que es evidente que la participación de los partidos políticos no tiene cabida en este mecanismo de democracia directa. No resulta posible constitucionalmente otorgar una participación activa a dichos institutos políticos dentro del proceso de revocación.
- Por lo que, se declaró la invalidez del último párrafo en su totalidad, del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato destacando que si bien en la segunda parte de dicho párrafo se prohíbe la utilización de determinados recursos que corresponde a los partidos políticos, al ser contraria a las disposiciones constitucionales la participación misma que se contempla de los partidos políticos resulta inconstitucional todo el enunciado normativo.

Caso concreto. No le asiste la razón al partido actor al alegar que la resolución controvertida está indebidamente fundada y motivada, porque **la responsable no incurrió en ninguna incongruencia respecto a la actualización de los elementos del tipo administrativo.**

En efecto, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable sí precisó los fundamentos y razones de su determinación en apego al tipo administrativo,⁹ de lo cual se puede advertir que, por la esencia y

⁸ En adelante Corte o SCJN.

⁹ Debe indicarse que, respecto a la tipicidad en materia administrativa, la conducta (sea de acción u omisión), que se considere constitutiva de una falta o infracción administrativa, debe estar previa

regulación de la figura de revocación de mandato, existe la prohibición de aplicar tanto financiamiento público como el privado para influir en la opinión de la ciudadanía y si esto ocurre, se actualizará un gasto sin objeto partidista.

En ese sentido, opuestamente a lo que refiere Morena, en el marco de la existencia de dicha prohibición, se advierte que **puede también considerarse la realización de gastos, reconocidos o no en cualquier actividad vinculada** con cualquiera de las etapas en el proceso de revocación de mandato,¹⁰ y que dichas erogaciones al haberse acreditado como atribuibles a Morena, pueden ser considerados como gastos sin objeto partidista.

En efecto, cabe indicar que, como se ha referido en diversos precedentes no hay una definición legal ni reglamentaria del concepto de “gasto sin objeto partidista”,¹¹ no obstante, en el caso de la revocación de mandato, el concepto se encuadra en la existencia de una prohibición expresa a las fuerzas políticas de promover este ejercicio; de ahí que al haber sido detectados y acreditados por la autoridad responsable determinados gastos considerados prohibidos –con independencia del reconocimiento del objeto partidista–, al tampoco existir un deslinde por los partidos políticos, debe considerarse actualizada la infracción.

En consecuencia, la afirmación del partido político en el sentido que, para que se actualice un gasto no vinculado con fines partidistas, es necesario que exista un gasto reconocido por el partido político, se trata de una **premisa inexacta**, porque como se evidenció, al margen de su reconocimiento, basta que se detecte la acción prohibida, lo que ocurrió en la especie. En ese tenor, resultan **infundados los agravios**.

y expresamente prevista o tipificada en la normativa electoral vigente aplicable, **lo cual puede implicar la interrelación de varias normas que en conjunto protegen un mismo bien jurídico tutelado.**

¹⁰ Artículos 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y los artículos 11 y 16 Lineamientos para la fiscalización de ese ejercicio.

¹¹ SUP-RAP-360/2023 y SUP-RAP-365/2023



Debiéndose indicar que la relación del gasto no partidista con el partido político será analizado en el apartado de agravios vinculados con la valoración y acreditación probatoria.

b. Realización de diligencias y debida defensa.

Morena refiere, en esencia, la vulneración a la tutela judicial efectiva, toda vez que la responsable omitió darle a conocer el resultado de las diligencias de investigación posterior al emplazamiento y, por ende, no permitió una adecuada defensa, además de que también le impidió tomar fotografías del expediente.

Decisión. Los agravios son **infundados**, debido a que la autoridad responsable, no tenía el deber de notificarle el resultado de las diligencias ordenadas con posterior al emplazamiento, e **ineficaces** al no demostrar el supuesto impedimento para obtener impresiones fotográficas del expediente, con independencia de que la eventual negativa se encontraría justificada.

Explicación jurídica. De los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal se desprende el derecho al debido proceso, con el fin de que cualquier acto privativo cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.

Al respecto, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación¹² ha establecido que las formalidades esenciales del procedimiento son aquellas que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, señalando que, generalmente, se traducen en los siguientes cuatro requisitos:¹³

- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- La oportunidad de alegar; y

¹² En adelante SCJN o Corte

¹³ De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Por lo que respecta al derecho a una tutela judicial efectiva, se encuentra previsto en el artículo 17 constitucional, el cual implica el derecho subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.¹⁴

En el caso de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización,¹⁵ establece entre otras cuestiones que, cuando la UTF inicie el procedimiento, **sin perjuicio de las diligencias que pueda realizar**, emplazará a la parte denunciada para que en un plazo improrrogable de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime necesarias, estableciéndose expresamente que se le correrá traslado en medio electrónico con todas las constancias que integran el expediente (artículo 35).

Asimismo, la Unidad Técnica podrá solicitar documentación necesaria para integrar la investigación a los diversos órganos del INE, autónomos y gubernamentales, hacendarios, bancarios y tributarios a diversas autoridades, así como a los sujetos obligados y personas físicas y morales (artículo 36).

Por otro lado, también se garantiza el derecho de las partes en los procedimientos en materia de fiscalización, a acceder al expediente; mientras que el segundo se dirige, de manera preponderante, a regular

¹⁴ De conformidad con la Jurisprudencia 1ª./J. 42/2007, de rubro: GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.

¹⁵ En lo posterior, Reglamento.



la manera en que las partes pueden acceder a tales expedientes. Además, que la información y documentación a la que tienen acceso las partes deberá consultarse *in situ*, y sin posibilidad de reproducirla en cualquier forma, a efecto de salvaguardar la confidencialidad y reserva de la misma (artículo 36 Bis).

Caso concreto.

Morena aduce que se violentó su derecho de tutela judicial efectiva, al haberse admitido a trámite y emplazado al procedimiento sin haber realizado un mínimo de diligencia para corroborar los supuestos hechos denunciados, ello, porque al ser emplazado no se le corrió traslado con alguna diligencia de la oficialía electoral en la que hayan dado fe de la existencia de las páginas de internet denunciadas. Al respecto, en la resolución controvertida el Consejo General precisó que:

- El emplazamiento fue realizado a Morena el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós; asimismo, la diligencia solicitada a la oficialía electoral, así como aquellas realizadas por la autoridad instructora para acreditar la existencia de las páginas denunciadas se llevaron a cabo el siguiente primero de abril; por lo que es dable concluir que en el momento de realizar el emplazamiento no era posible acompañar diligencias que aún no se realizaban.
- No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 36 Bis del Reglamento, las partes que formen parte de la relación jurídico-procesal en los procedimientos oficiosos y de queja en materia de fiscalización, **podrán tener acceso al expediente**, en todo momento; de ahí que el sujeto incoado **durante toda la sustanciación del procedimiento que por esta vía se resuelve pudo imponerse de las actuaciones que obran en el mismo, por lo que, en ningún momento se vulneró su derecho de defensa adecuada.**

Dicha conclusión se encuentra ajustada a Derecho, porque Morena parte de una apreciación errónea cuando afirma que la UTF omitió notificarle y proporcionarle información allegada al expediente con posterioridad al emplazamiento.

Lo anterior, porque si bien es cierto que no se le hizo del conocimiento personal el resultado de las mencionadas diligencias, también lo es que

no existía el deber de notificarle la información desahogada vía requerimiento, porque el expediente siempre estuvo disponible para su consulta y pudo obtener la información necesaria para una adecuada defensa.

En efecto, de las constancias que integran el expediente se advierte que la Unidad de Fiscalización sí notificó a Morena en su carácter de denunciado la apertura de etapa de alegatos a través del Sistema Integral de Fiscalización,¹⁶ con la finalidad que en un plazo de setenta y dos horas formulara las consideraciones que estimara convenientes a su defensa, haciéndose de su conocimiento que la información relacionada con el procedimiento tenía el carácter de reservada, pero podría consultarla *in situ*.

En ese sentido, también consta la respuesta otorgada por el representante propietario del recurrente ante el Consejo General del INE con el que pretendió exponer las consideraciones que estimó convenientes a partir de dicha notificación.¹⁷

Por tanto, si el anterior proceder de la responsable, garantizó el derecho del recurrente de tener acceso al expediente y consultar las constancias en todo tiempo durante la sustanciación del mismo, para que conociera en su integridad el resultado del resto de la investigación con posterioridad al emplazamiento,¹⁸ no puede considerarse que afectó una adecuada defensa al partido.

Así, contrario a lo afirmado por el recurrente, se advierte que sí se le garantizó conocer la totalidad del expediente y el resultado de la investigación antes de la resolución del procedimiento.

¹⁶ Véase constancias de notificación del oficio INE/UTF/DNR/13123/2024, de doce de abril, visibles a fojas 399 a 402, del expediente integrado ante Sala Superior.

¹⁷ Según se aprecia a fojas 395 al 402 del expediente INE-Q-COF-UTF/94/2022.

¹⁸ En la medida que la instrumentación se sustentó en lo dispuesto en los artículos 35 y 36 Bis del Reglamento.



Es decir, la tutela judicial efectiva que aduce, en realidad no resultó afectada, habida cuenta que lo relevante es que en el emplazamiento sí se le corrió traslado al recurrente con la totalidad de las constancias que integraban el expediente de la queja de origen y pudo conocer de los hechos y conductas imputadas, mientras que, en un segundo momento, se le otorgó la posibilidad de poder ejercer su derecho de contradicción, respecto del resultado de las diligencias allegadas al expediente.

Así, al quedar evidenciado que, en todo momento, el recurrente se encontraba en la posibilidad de objetar de manera completa y exhaustiva las alegaciones que en su contra se realizaron, porque sí contó con la posibilidad de imponerse en autos a efecto de ejercitar su derecho de defensa y plantear contradicción en relación con el material probatorio recabado por la responsable; de ahí que, no le asista la razón en cuanto que no se le dio oportunidad de defenderse de manera adecuada con posterioridad al emplazamiento y de manera previa a la resolución impugnada.

En otro orden, lo **ineficaz** de los agravios se debe a que Morena se limita a expresar un supuesto impedimento para tomar impresiones fotográficas del expediente.

Al respecto, con independencia que no aporta elemento de prueba alguna para corroborar su afirmación, es de precisarse que, el recurrente pasa por alto que esta Sala Superior ha interpretado que si bien las partes de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización tienen derecho a acceder a los documentos e información contenida en el expediente, dicho derecho debe ejercerse a través de una consulta *in situ* como lo prevé el artículo 36 Bis del Reglamento, con la finalidad de salvaguardar la confidencialidad y reserva o bien generar algún tipo de

responsabilidad administrativa, civil, penal o política, respecto de la información materia de investigación.¹⁹

En ese sentido, aun cuando se considerara que se le impidió la toma de fotografías que refiere, dicho obstáculo se encontraría plenamente justificado, lo que trae como consecuencia la ineficacia de su agravio como se anticipó.

c. Indebida valoración y acreditación probatoria, reversión de la carga de la prueba, y supuesta vulneración del principio de presunción de inocencia

El partido político en este grupo de agravios indica que desconoce si efectivamente existió dicha página y la autoría de la misma, además, que no realizó algún gasto o que se acredite el vínculo directo con éste para que no pueda concluirse que el gasto carece de objeto partidista.

Decisión. No le asiste la razón al partido actor al alegar que la resolución controvertida está indebidamente fundada y motivada, ya que del acto reclamado se observa que la responsable analizó puntualmente los hechos acreditados y los supuestos jurídicos aplicables al caso, además de valorar y adminicular de forma correcta los elementos probatorios disponibles para concluir que se actualizaba la infracción.

Explicación jurídica.

El procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización tiene como punto de partida la presunta comisión de una infracción y puede iniciar de dos formas. La primera, mediante la presentación de una queja o denuncia y, la segunda, de manera oficiosa cuando se presume la existencia de una transgresión al orden jurídico.²⁰

¹⁹ Véase SUP-RAP-155/2021 y Tesis XXXV/2015, de esta Sala Superior, de rubro: INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES PUEDEN CONSULTARLA IN SITU, SIN POSIBILIDAD DE REPRODUCIRLA.

²⁰ SUP-RAP-706/2017.



Es decir, se necesita lo que en derecho penal se llama *notitia criminis*, mediante la cual se inicia el proceso y la actividad de la justicia; ya sea por la denuncia, por la querrela, o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

Se ha determinado que los principios rectores del derecho penal son aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, como lo es el de presunción de inocencia con matices o modulaciones, cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso,²¹ considerando que su resultado puede derivar en una pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado.

En suma, es posible establecer que, si bien los procedimientos administrativos (de revisión y administrativo sancionador) pueden ser paralelos, en cuanto a que tienen por objeto vigilar el origen y destino de los recursos que derivan del financiamiento de los partidos políticos, es decir, transparentar el empleo de los recursos, lo cierto es que su inicio o instauración tienen motivos y causas distintas, así como su tramitación.

Ahora bien, en el procedimiento de revisión de informes **la carga de probar corresponde a los sujetos y personas obligadas**, en cambio, el procedimiento administrativo sancionador tiene como propósito la investigación respecto de la presunta comisión de un ilícito o infracción en la materia, por lo que **la carga de la prueba corresponde al denunciante o a la autoridad electoral**, según se inicie a petición de parte o de oficio, en la inteligencia que el denunciado sujeto a procedimiento goza en todo tiempo del derecho de defensa bajo el principio de presunción de inocencia y garantía de audiencia.²²

²¹ PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. Época: Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, junio de 2014, Tomo I. Materia (s): Constitucionales. Tesis: P./J 43/2014 (10ª.). Página: 41. Ver SUP-RAP-687/2017 y acumulados.

²² SUP-RAP-706/2017.

La Constitución federal reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia,²³ el cual es un principio fundamental que rige en todo Estado democrático.

En materia electoral, este derecho implica la imposibilidad jurídica de imponer, a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre suficientemente su responsabilidad.²⁴

Así las cosas, cumplir con el derecho de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio implica justificar que los datos que ofrece el material probatorio que obra en el expediente (pruebas directas, indirectas, hechos notorios o reconocidos) es consistente con la acusación, permitiendo integrar toda la información que se genera de manera coherente y que se refute la hipótesis de inocencia que haya presentado la defensa.

Caso concreto.

En primer lugar, como se anticipó lo **infundado** de los agravios se debe a que, de la revisión del procedimiento y de la resolución, se observa que la autoridad responsable **comprobó la existencia del aplicativo**, en algunas páginas web, mismo que utilizó una base de datos propia y no la perteneciente al INE.

Se indicó que la actualización de la falta se determinó considerando la realización del aplicativo, y no por el almacenamiento de la misma, puesto que para albergar dicho aplicativo, el partido político utilizó el servicio que ya tiene contratado con el proveedor Central informática Integral, S.A. de C.V., lo cual, como se puede corroborar en los registros contables del partido político, es quien le brinda los servicios de

²³ En el artículo 20, apartado B, fracción I.

²⁴ Jurisprudencia 21/2013 de rubro: presunción de inocencia. debe observarse en los procedimientos sancionadores electorales.



almacenamiento en *Google Cloud*, aunado a que dicha nube de almacenamiento podría utilizarse con cualquier otro aplicativo o servicio que atienda a las necesidades de Morena.

Es decir, se advierte que la responsable durante el procedimiento corroboró que el aplicativo **fue almacenado en los servicios de la nube perteneciente y contratados por el partido Morena**, porque al abrir el enlace en dos momentos diferentes, en ambos, se encontró la utilización de un aplicativo perteneciente a dicho partido.

Es decir, aunque el servicio de almacenamiento en el dominio del partido se encuentra reportado, lo que no fue informado es el gasto por los servicios que tuvieron la finalidad de la creación de un aplicativo, para la ubicación de casillas durante la revocación de mandato.

En ese sentido, contrario a lo afirmado por Morena la responsable sí fundó y motivó claramente cuáles serían los elementos considerados para justificar el acreditamiento de la infracción, sin que en modo alguno se advierta que el hecho del momento o temporalidad en que se corroboró o no su existencia haya sido el elemento definitorio para acreditar la comisión de la infracción.

En efecto, tal como quedó establecido previamente, la UTF para determinar la actualización de la conducta infractora, desplegó sus facultades de investigación a efecto de demostrar la existencia del aplicativo motivo de sanción, lo cual no fue reportado como gasto por los servicios que tuvieron la finalidad de creación del aplicativo de referencia.

Al respecto, durante la fase de investigación requirió a la Oficialía Electoral del Secretariado del INE lo siguiente: que certificara las ligas electrónicas aportadas por el partido denunciante; información al representante de Google Operaciones de México y Google LLC; e, información a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos y

Agrupaciones Políticas, a la Unidad Técnica de Servicios de Informática y a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Asimismo, requirió información a una ciudadana toda vez que publicó en su perfil de la red social *Facebook* el *enlace* denunciado para la ubicación de casillas y al representante legal de “Central informática Integral”.

En ese sentido, con la información proporcionada en la queja y que corroboró a través de la Oficialía Electoral, la responsable tuvo por acreditado que Morena había vulnerado lo ordenado por la Constitución federal, en lo atinente a que el INE sería el único encargado de la promoción, organización y vigilancia del procedimiento de revocación de mandato.

En ese orden de ideas, debe precisarse que, por regla, el que afirma está obligado a probar su dicho²⁵, lo que implica que él o la denunciante tiene, en principio, la carga de demostrar que el partido Morena incurrió en gastos sin objeto partidista, derivado del uso de un aplicativo para que los usuarios tuvieran conocimiento de la ubicación de la casilla para votar en el proceso de revocación de mandato y con ello que se hubiere realizado indebidamente la promoción del referido proceso.

En su caso, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, ante la existencia de suficientes indicios de la posible comisión de alguna infracción, la UTF se encuentra obligada a indagar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance, agotando las líneas de investigación posibles las cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al derecho, y sin que sean admisibles las

²⁵ Conforme a lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley de Medios, de aplicación supletoria de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral, conforme a lo previsto en el diverso 441, en relación con el 461 de esta.



pesquisas generales, de conformidad con la tesis jurisprudencial 67/2002 de esta Sala Superior.²⁶

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha establecido de forma reiterada que la presunción de inocencia no libera al partido denunciado de las cargas procesales de argumentar y presentar los medios de convicción idóneos que sean necesarios para su adecuada defensa.

En ese sentido, como se estableció, el criterio de esta autoridad jurisdiccional ha sido el de considerar que corresponde al partido político la obligación de presentar y aportar las pruebas que justifiquen la validez de las presuntas infracciones imputadas.

En consecuencia, contrario a lo manifestado por Morena, lejos de haberse actualizado una reversión de la carga probatoria, estuvo en plena posibilidad material y jurídica de aportar pruebas y desarticular mediante argumentos los hechos irregulares materia de denuncia que se habían demostrado en el procedimiento, lo cual no ocurrió.

Es decir, no basta que Morena exprese una supuesta y deficiente valoración probatoria, ya que sí le correspondía acreditar que la utilización del aplicativo, para promover la revocación de mandato no le resultaba imputable, de manera que, al no haber aportado prueba alguna en ese sentido, no puede considerarse que la conclusión de la responsable de tener por acreditada la infracción vulnere el principio de presunción de inocencia.

En efecto, en casos como el presente, si un partido que fue acusado de realizar gastos sin objeto partidista derivado de un aplicativo de naturaleza prohibida necesariamente deberá demostrar que la legalidad

²⁶ De rubro "QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

del gasto presuntamente erogado, debiendo acompañar, por ejemplo, las pruebas que permitan desvirtuar el caudal probatorio recabado por la UTF, si desea evitar alguna responsabilidad.

Lo anterior, es congruente con lo establecido por la Corte, en el sentido de que el principio de presunción de inocencia tiene diferentes acepciones, una de ellas es la de estándar de prueba o regla de juicio, lo cual implica que las y los jueces se encuentran obligados a absolver a las y los sujetos denunciados, cuando no se hayan aportado pruebas suficientes, lo cual no aplica cuando existen pruebas que justifican la acreditación de la falta²⁷; en ese sentido, al haberse demostrado el desarrollo del aplicativo para fines prohibidos, sin que el sujeto denunciado aportara prueba eficaz que desvirtuara su responsabilidad, se corrobora que no se vulneró en su perjuicio la presunción de inocencia o el debido proceso.

Es decir, es incorrecta la afirmación de Morena en el sentido de que la autoridad responsable revirtió en su contra la carga probatoria o bien que se vulneró su derecho a la presunción de inocencia, porque lo único que se advierte del expediente es, como se destacó previamente, la Unidad Técnica realizó diversos requerimientos para, de ser el caso, corroborar los hechos denunciados a partir de las pruebas aportadas en la queja de origen, máxime que como también se evidenció se garantizó en todo momento el derecho de audiencia del denunciado a efecto de que pudiera defenderse de manera adecuada.

En consecuencia, al advertirse que la autoridad responsable analizó de manera adecuada las pruebas y ello no afectó la presunción de inocencia, la conclusión alcanzada por la responsable debe convalidarse.

d. Indebida determinación del costo

²⁷ “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 62, enero de 2019, Tomo 1, página 473.



El partido recurrente refiere que la responsable vulneró el derecho de tutela judicial efectiva ya que no razonó cuáles fueron los elementos y características análogas de servicios similares con el aplicativo para determinar el costo del uso del aplicativo.

Decisión. Los agravios son **infundados e inoperantes**, porque la responsable, una vez acreditada la comisión de la infracción, explicó las razones y determinó de manera adecuada el costo del uso del aplicativo.

Explicación jurídica. El artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, regula el procedimiento de auditoría para determinar el valor de un bien o servicio en beneficio de los sujetos obligados en materia de fiscalización que no hubiera sido reportado ante la autoridad.²⁸

Al respecto, para determinar el valor, la autoridad fiscalizadora debe utilizar el procedimiento previsto para la “Determinación del valor de gastos no reportados, subvaluados y sobrevaluados”, conforme al mencionado artículo 27, por tanto, deberá considerar lo siguiente:

- Identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.
- Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado.
- La información se podrá obtener de los proveedores autorizados en el Registro Nacional de Proveedores, en relación con los bienes y servicios que ofrecen; cotizaciones con otros proveedores que ofrezcan los bienes o servicios valuados; o las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.
- Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

Asimismo, el mismo artículo 27, en su apartado 3, prevé que únicamente para la valuación de los gastos no reportados, la Unidad Técnica deberá utilizar el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al gasto específico no reportado.

²⁸ Acuerdo INE/CG263/2014 de 19 de noviembre de 2014.

Caso concreto.

Del análisis del expediente se advierte que la responsable, previo a determinar el costo del aplicativo, en principio, solicitó a la Dirección de Auditoría de la propia UTF, que informara si Morena había registrado gasto o ingreso por concepto de mantenimiento en la página web gastos por almacenamiento en servidor o gastos por creación de un aplicativo para su página web.²⁹ Ello, para fijar un valor razonable de acuerdo con la matriz de precios en que se establece información homogénea y comparable.

Asimismo, la responsable consideró necesario fijar el costo a partir del informe que rindiera algún proveedor de servicios de similares características conforme al Registro Nacional de Proveedores.³⁰

Lo anterior, en el entendido que la actualización de la falta, se había configurado por la realización del aplicativo, y no por el almacenamiento de la misma, puesto que para albergar dicho aplicativo, se logró corroborar que el partido utilizó el servicio de nube que ya tiene contratado con el proveedor “Central Informática Integral, S.A. de C.V.”; quien conforme a los registros contables, es quien le brindó los servicios de almacenamiento en Google Cloud, aunado a que dicha nube de almacenamiento, podría utilizarse con cualquier otro aplicativo o servicio que atienda a las necesidades del partido en cuestión.

En consecuencia, la responsable a la par de haber acreditado la conducta infractora estimó que, de acuerdo con el reporte de costos de servicios similares obtenido del catálogo de productos y servicios del RNP obtuvo el valor de \$500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 M.N.) por desarrollo de app y web.

Lo anterior, porque al haberse obtenido información a través de los órganos facultados, su alcance tenía el valor de prueba plena, de

²⁹ Véase páginas 193 y 194 del expediente electrónico.

³⁰ En adelante RNP.



conformidad con lo previsto en el artículo 16, numeral 1, de la Ley de Medios en relación con el artículo 2, del Reglamento.

Como se advierte de lo anterior, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, la autoridad responsable, sí se allegó de elementos que le permitieran determinar las características sobre las cuales debía determinar el costo del gasto no reportado.

Ello, porque siguiendo la metodología prevista en el Reglamento, obtuvo el valor razonable conforme a la matriz de precios correspondiente, de manera tal que Morena no puede alegar una afectación a su garantía de defensa, habida cuenta que, no precisa cuáles son los supuestos elementos y características que la autoridad responsable debió tomar en cuenta para determinar el costo del gasto no reportado o de la aplicación referida a efecto de demostrar lo erróneo de la determinación del INE.

Sin que pase por alto a esta Sala Superior, el argumento en el sentido de que, para la fijación del costo, no se consideró la temporalidad en que estuvo en uso del aplicativo, ya que Morena pierde de vista que la autoridad responsable, estableció que la infracción se actualizaba por su creación o desarrollo, y no así por el número de días que estuvo alojada en el dominio respectivo o alguna temporalidad específica.

Por tanto, si la responsable no tomó elemento temporal alguno para determinar el costo de app, fue precisamente, porque no era necesario, ya que lo relevante para determinar la responsabilidad y respectiva sanción se fundó en su desarrollo y fin.

e. Indebida individualización de la sanción.

Morena afirma que la responsable no realizó una adecuada o debida individualización de la sanción por el hecho de que no se tomó en cuenta un valor o precio acorde con el costo de la aplicación.

Decisión. Los agravios resultan **infundados** e **inoperantes**, ya que se demostró que sí se consideraron los elementos mínimos necesarios para

fijar un valor razonable al uso y desarrollo del aplicativo, y porque no expone argumento alguno dirigido a controvertir las razones de la responsable mediante las cuales graduó e individualizó la infracción.

Explicación jurídica.

Del análisis de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad responsable para graduar e individualizar la sanción, desarrolló cada uno de los elementos consistentes en:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretó.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) La trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- f) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.
- g) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (Reincidencia).

Destaca que en la resolución se consideró, que en el caso, se había vulnerado lo dispuesto en los artículos 25, numeral 1, inciso n), y 78, numeral, 1, inciso b), fracción II de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización, que prescriben que los partidos políticos tienen la obligación de rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, esto es, informar en tiempo y forma los movimientos realizados y generados durante el periodo a revisar dentro de su contabilidad; asimismo deben utilizar sus prerrogativas y aplicar el financiamiento que reciban por cualquier modalidad (público y privado) exclusivamente para los fines por los que fueron entregados.

Es decir, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, así como para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible su acceso al ejercicio del poder público del Estado, de acuerdo con los programas, principios e



ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

También estableció que, la falta consistente en omitir reportar gastos destinados al financiamiento allegado exclusivamente para los fines legalmente permitidos, y al haber realizado erogaciones para la adquisición de bienes y/o servicios, que no encuentran vinculación con el objeto partidista que deben observar los gastos, detectada durante la revisión de los informes anuales, por sí misma constituye una falta sustantiva o de fondo, porque con dicha infracción se acredita la vulneración directa al bien jurídico tutelado de legalidad.

Asimismo, estimó que dada la vulneración a valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados debía considerarse como una falta grave ordinaria.

En ese orden, la responsable para determinar la sanción a imponer tomó en cuenta el financiamiento otorgado al partido político; la graduación (grave ordinaria); las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la no reincidencia; la singularidad de la conducta, así como el monto involucrado en la comisión de la infracción.

Así, estimó que debía la sanción a imponerse al sujeto obligado era de índole económica consistente en una reducción del 25% de la ministración mensual que le corresponda al partido, por concepto de Financiamiento Público para el Sostentamiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad \$1,000,000.00, correspondiente al 200%, sobre el monto involucrado de \$500,000.00.

Caso concreto.

Como se advierte la autoridad responsable desarrolló de manera pormenorizada todos y cada uno de los elementos que debían considerarse tanto para graduar, así como individualizar la respectiva sanción.

En ese sentido, si el partido se limita a expresar únicamente la existencia de un vicio en la individualización porque, en su apreciación, no se establecieron elementos y características para fijar el costo, son argumentos que no cuestionan de manera frontal lo razonado por la responsable.

Entonces, ante la imposibilidad de poder realizar un ejercicio de contraste para verificar si lo razonado por la responsable se encuentra apegado a la legalidad, los agravios deben calificarse de inoperantes.

En consecuencia, ante la desestimación de los agravios lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución combatida.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.