

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-615/2017 Y
SUP-RAP-621/2017 ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: ALEJANDRO PONCE
DE LEÓN PRIETO

COLABORÓ: RAFAEL GERARDO
RAMOS CÓRDOVA

Ciudad de México, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación **SUP-RAP-615/2017** y **SUP-RAP-621/2017**, interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática y por MORENA, respectivamente, a fin de impugnar la *RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL ESCRITO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y SU OTRORA CANDIDATO A LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, ALFREDO DEL MAZO MAZA, IDENTIFICADO CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/162/2017/EDOMEX.*

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por los recurrentes y de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente.

1. Inicio del procedimiento electoral. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, inició el procedimiento electoral en el Estado de México, para la elección de la gubernatura.

2. Jornada electoral. El cuatro de junio de dos mil diecisiete, se llevó cabo la elección de Gobernador del Estado de México.

3. Queja. El diecinueve de julio de dos mil diecisiete, Ana Luisa Sosa López presentó escrito de queja en contra del Partido Revolucionario Institucional y de su otrora candidato a la Gubernatura del Estado de México, por hechos que consideró podrían constituir infracciones a la normativa electoral en materia de fiscalización, consistentes en la entrega de tarjetas bancarias en el barrio Mexicapan, Municipio de San Mateo Texcalyacac, Estado de México, con la supuesta finalidad de comprar el voto a favor del citado partido político y su entonces candidato.

Con el escrito mencionado se integró el expediente INE/Q-COF-UTF/162/2017/EDOMEX.

4. Resolución impugnada. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG423/2017, dictada en el expediente de procedimiento de queja en materia de fiscalización de clave INE/Q-COF-UTF/162/2017/EDOMEX. Los puntos de resolutive correspondientes se transcriben a continuación:

RESUELVE

PRIMERO. Se desecha por incompetencia la queja interpuesta por la C. Ana Luisa Sosa López; de conformidad a lo expuesto en el considerando 2 de la presente Resolución.

SEGUNDO. Dese vista al Instituto Electoral del Estado de México, en términos de lo expuesto en el considerando 3 de la presente Resolución.

TERCERO. Dese vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en términos de lo expuesto en el considerando 4 de la presente Resolución.

CUARTO. Notifíquese al quejoso la presente Resolución.

SEGUNDO. Recursos de apelación.

1. Demandas. El doce de septiembre de dos mil diecisiete, los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA interpusieron sendos recursos de apelación para controvertir la resolución INE/CG423/2017, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2. Turno a Ponencia. Mediante proveídos de dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete, con motivo de las demandas del Partido de la Revolución Democrática y MORENA, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-RAP-615/2017 y SUP-RAP-621/2017, respectivamente, así como turnarlos a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales para su sustanciación.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor emitió los acuerdos correspondientes.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia.

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, toda vez que se trata de recursos de apelación interpuestos por dos partidos políticos, mediante los cuales controvierten una resolución emitida por el Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral.

**SUP-RAP-615/2017
y acumulado**

Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, numeral 1, inciso b); y 44, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios.

SEGUNDO. Acumulación.

Este órgano jurisdiccional advierte conexidad en la causa de los medios de impugnación que se resuelven, toda vez que de las demandas se constata que los recurrentes impugnan la resolución INE/CG423/2017, dictada en el expediente del procedimiento de queja en materia de fiscalización INE/Q-COF-UFT/162/2017/EDOMEX, el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; es decir, existe identidad en la resolución impugnada y autoridad responsable.

Por tanto, a fin de resolver los medios de impugnación en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo previsto en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación del expediente **SUP-RAP-621/2017** al recurso de apelación **SUP-RAP-615/2017**.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad.

Los medios de impugnación que se analizan reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9 párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), 19, párrafo 1, inciso e),

42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), fracción I, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:

1. Requisitos formales. Las demandas cumplen lo previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley de medios de impugnación, dado que se presentaron por escrito, consta el nombre y firma de quien promueve y la denominación del partido político recurrente, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios que les causa el acto reclamado y los preceptos presuntamente violados, además de que se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. Los escritos fueron presentados oportunamente, porque la resolución impugnada se emitió el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, mientras que los escritos de ambos recursos de apelación se presentaron el inmediato día doce; es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación. Los medios de impugnación se promueven por parte legítima, toda vez que lo interponen los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática y MORENA.

4. Personería. Se tiene por acreditada la personería de Royfid Torres González y Horacio Duarte Olivares, en su respectiva calidad de representantes del Partido de la Revolución Democrática y MORENA, quienes están acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento efectuado por la autoridad responsable en sus informes circunstanciados, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 18, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5. Interés jurídico. Este requisito está acreditado porque los partidos políticos recurrentes controvierten la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificada con la clave INE/Q-COF-UTF/162/2017/EDOMEX.

Al respecto se debe destacar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución federal, los partidos políticos son entidades de interés público, razón por la cual están facultados para promover los medios de impugnación legalmente previstos, en ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos o colectivos, así como para controvertir las resoluciones que por su naturaleza afecten el interés público.

En este particular, en concepto de los recurrentes, la resolución controvertida transgrede los principios de certeza, legalidad y objetividad, motivo por el cual resulta evidente que ocurren, en la instancia en que se actúa, en defensa del interés público, por lo que resulta aplicable el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 15/2000, con el rubro siguiente: *PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.*¹

¹ **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.** La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacen patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia

Por tanto, con independencia de que le asista o no razón a los partidos políticos recurrentes, en cuanto al fondo de la *litis*

representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.

Tesis consultable a fojas 492 a 494, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

planteada, resulta evidente que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.

6. Definitividad y firmeza. También se cumple este requisito, porque los recursos en que se actúa son interpuestos para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual es definitiva y firme, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, que pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmarla.

CUARTO. Síntesis de conceptos de agravio.

Los partidos políticos recurrentes, sustancialmente, hacen valer los conceptos de agravio siguientes:

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral dejó de ejercer su facultad de garante para investigar que los ingresos de los partidos políticos tengan un origen y destino lícito, porque determinó que es incompetente para conocer del fondo del asunto.

En este sentido, afirman que se vulneraron las reglas del debido proceso, así como el derecho al acceso a la justicia, además de que no se hace una interpretación pro persona.

Lo anterior, en contravención a lo previsto en los artículos 30, párrafo 1, fracción VI; 31, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, porque la denuncia consistió en la evidencia real de la utilización de tarjetas bancarias en la campaña de Alfredo del Mazo Maza, conducta que significa un ingreso ilegal a esa campaña.

En este sentido, afirman que la única autoridad competente para conocer de todo lo relativo al origen, destino y aplicación de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, es la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por lo que es aplicable lo previsto en el artículo 106, párrafo 2, del Reglamento de Fiscalización, que establece que si una aportación en especie representa un beneficio en la campaña, se acumulará a los gastos y se computará para el tope correspondiente, precepto que no se observa.

Asimismo, los recurrentes aducen que la autoridad responsable falta a su deber de garante de vigilar el cumplimiento de las disposiciones y constitucionales y legales en materia electoral, así como velar por que se cumplan los principios de certeza, legalidad, independencia, exhaustividad, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Lo anterior, porque cuenta con la atribución de requerir a particulares y autoridades e instituciones públicas y privadas, que proporcionen información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de fiscalización, superando el secreto bancario, fiduciario y fiscal, además de que puede llevar a cabo auditorías.

Asimismo, consideran que la resolución es incongruente, debido a que se debió conocer en el fondo la queja planteada, porque a pesar de tener claridad sobre el motivo de denuncia, es decir, por la aportación de dinero en efectivo a través de tarjetas bancarias, la responsable pretende que el asunto sea estudiado como compra y coacción del voto.

Finalmente, MORENA agrega que no es aplicable lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien la autoridad nacional electoral no es competente para conocer sobre infracciones al artículo 209, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, sí es competente para conocer del origen y destino de los recursos involucrados, máxime que se presentaron pruebas para acreditar la infracción.

QUINTO. Estudio de fondo.

Dada la relación conceptual que guardan entre sí los disensos, en tanto se dirigen a cuestionar la incompetencia declarada por la responsable para conocer de la queja, los agravios se analizarán de forma conjunta.

El artículo 41, párrafo segundo, base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es competencia del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, para los procesos electorales federales y locales.

Por su parte, en los capítulos III, IV y V, Título Tercero, Libro Cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen las facultades de la autoridad electoral nacional en materia de fiscalización de los partidos políticos, inclusive para la resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

La regulación de este tipo de procedimientos se encuentra prevista en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en

Materia de Fiscalización, el cual, en lo que interesa, establece lo siguiente:

Los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, en términos del párrafo 1, del artículo 1, del Reglamento citado, son las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; es decir, a partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos partidistas, aspirantes y candidatos independientes.²

Los párrafos 1 y 2 del artículo 5, del invocado Reglamento, prevén que la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral supervisa la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y revisa los proyectos de resolución que le presente la Unidad Técnica de Fiscalización, la que es responsable de tramitarlos y sustanciarlos, además de formular los proyectos de resolución correspondientes.³

² **Artículo 1.**

Ámbito y objeto de aplicación

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tal, las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

[...]

Artículo 2.

Glosario

1. Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

[...]

XXII. Sujetos obligados: Partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos partidistas, aspirantes y candidatos independientes.

³ **Artículo 5. Competencia**

1. La Comisión es el órgano encargado de supervisar de manera permanente la sustanciación de los procedimientos en materia de fiscalización y revisar los Proyectos de Resolución que le presente la Unidad Técnica.

2. La Unidad Técnica es el órgano responsable de tramitar y sustanciar los procedimientos en materia de fiscalización para formular los Proyectos de Resolución que presente a la Comisión y, en su caso, proponer las sanciones correspondientes.

SUP-RAP-615/2017
y acumulado

El artículo 29 del citado Reglamento establece que toda queja se debe presentar por escrito, así como los requisitos que se deben cumplir.⁴

Por su parte, el párrafo 1, del artículo 30 del Reglamento multicitado, establece como causas de improcedencia de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, las siguientes:

1. El procedimiento será improcedente cuando:
 - I. **Los hechos narrados** en la denuncia resulten notoriamente inverosímiles, o aun siendo ciertos, **no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través de este procedimiento.**
 - II. Los hechos denunciados, se consideren frívolos en términos de lo previsto en el artículo 440, numeral 1, inciso e), de la Ley General.
 - III. Se omita cumplir con alguno de los requisitos previstos en el numeral 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del Reglamento.
 - IV. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos que se denuncian.
 - V. La queja refiera a hechos imputados a los sujetos obligados que hayan sido materia de alguna resolución aprobada en otro procedimiento en materia de fiscalización resuelto por el Consejo que haya causado estado.
 - VI. **La Unidad Técnica resultó incompetente para conocer los hechos denunciados. En estos casos,**

⁴ Artículo 29. Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, así como cumplir con los requisitos siguientes:

I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante. Instituto Nacional Electoral 30

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.

III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja o denuncia.

IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.

V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

VI. El carácter con que se ostenta el quejoso según lo dispuesto en el presente artículo.

VII. Relacionar todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados en su escritorio inicial de queja o denuncia.

sin mayor trámite y a la brevedad se resolverá de plano sobre la incompetencia, y el expediente se remitirá a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto.

VII. El denunciado sea un partido o agrupación política que haya perdido su registro en fecha posterior a la presentación de la queja.

En caso de advertir que se actualiza alguna causal de improcedencia, la Unidad Técnica debe elaborar el proyecto de resolución respectivo.

En correlación con lo anterior, el artículo 31, párrafo 1, del aludido ordenamiento reglamentario prevé que la Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el proyecto de resolución que determine el desechamiento de la queja, en el caso que se actualice algún supuesto de improcedencia señalado en el artículo 30 del Reglamento.⁵

Como se advierte, la autoridad administrativa electoral federal, está facultada para desechar las quejas, entre otros casos cuando:

1. Los hechos narrados no configuren en abstracto algún ilícito sancionable a través del procedimiento en mención.
2. La Unidad Técnica sea notoriamente incompetente para conocer los hechos denunciados.

⁵ **Artículo 31.**

Desechamiento

1. La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desechamiento correspondiente, atendiendo a los casos siguientes:

I. Se desechará de plano el escrito de queja, sin que anteceda prevención a la parte denunciante, cuando no se cumplan los requisitos del artículo 29, numeral 1, fracciones I o III, o bien, se actualice alguno de los supuestos señalados en las fracciones II, IV, V, VI o **VII del numeral 1 del artículo 30 del Reglamento.**

II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el **numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento**, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido.

De lo expuesto, se obtiene que, contrariamente a lo afirmado por los partidos políticos recurrentes, la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se ajusta al orden jurídico.

Lo anterior, porque los hechos que motivaron la denuncia, como se precisa en la resolución impugnada, consistieron en la presunta entrega de tarjetas bancarias en el barrio de Mexicapan, municipio de San Mateo Texcalyacac, Estado de México, **con la finalidad de favorecer** al candidato Alfredo del Mazo Maza, lo que supuestamente ocurrió el cinco de junio de dos mil diecisiete.

Al respecto, la autoridad responsable determinó que no era competente para conocer y sustanciar la queja, porque no advirtió conducta alguna relacionada con la fiscalización, señalando que, para tal caso, es necesario que se cuente con el pronunciamiento correspondiente de la autoridad competente, respecto a la conducta motivo de denuncia.

En este sentido, consideró que era competencia del Instituto Electoral del Estado de México conocer de la queja, toda vez que estaba vinculada con presuntas infracciones al artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁶

Asimismo, tomó en cuenta que la conducta podría estar comprendida en la fracción VII artículo 7 de la Ley General en

⁶ **Artículo 209.**

[...]

5. La entrega de cualquier tipo de material *que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

*Porción declarada inconstitucional por la SCJN, acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas.

Materia de Delitos Electorales⁷, cuya facultad para determinar lo que corresponda, es de la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

Para sustentar lo anterior, expuso que, si bien en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral tiene competencia para fiscalizar los recursos involucrados en las campañas electorales, federales y locales, no estaba facultado para conocer de todos los procedimientos sancionadores, ya que conforme al numeral 116 constitucional, existe un sistema de distribución de competencia también para las autoridades electorales locales, para lo cual, se debe analizar si el motivo de denuncia se ajusta a lo siguiente:

- 1) Que esté prevista como infracción en la normativa electoral local;
- 2) Impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;
- 3) Está acotada al territorio de una entidad federativa, y
- 4) No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, en la resolución impugnada se precisó que, de conformidad al criterio de la tesis de jurisprudencia **25/2015** de rubro *COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA*

⁷ **Artículo 7.** Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

[...]

VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.

*CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES*⁸, el sistema de distribución de competencia para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal.

En este orden, es que determinó, conforme a los artículos 30, párrafo 1, fracción VI, y 31, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, que se debía desechar la queja dada su incompetencia para conocer de los hechos motivo de denuncia, para lo cual ordenó que se diese vista al Instituto Electoral del Estado de México, así como a la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, para los efectos correspondientes.

En este sentido, es que no asiste razón a los apelantes, porque el Instituto Nacional Electoral no dejó de ejercer una facultad, como

⁸ **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**—De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inciso o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tesis consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 16 y 17.

es la de investigar los hechos motivo de denuncia, ni tampoco vulneró las reglas del debido proceso.

Lo anterior, porque **los hechos que motivaron la denuncia presentada por Ana Luisa Sosa López, no están vinculados con el origen y gasto de los recursos de los partidos políticos, ni configuran un ilícito sancionable a través del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, tal y como lo resolvió el Consejo General, sino que se relacionan con la presunta entrega de tarjetas de débito a la población de una comunidad, con la finalidad de favorecer al candidato Alfredo del Mazo Maza, como mecanismo de coacción en el electorado.**

En esa lógica, si la materia de la denuncia no está en el ámbito de competencia de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, esa autoridad no estaba constreñida a analizar los hechos que la motivaron, ni a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Lo anterior, porque la competencia es un presupuesto fundamental para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el proceso, cuyo estudio es preferente y de orden público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del cual, la autoridad sólo puede actuar si está facultada, precepto aplicable para la instauración de los procedimientos sancionadores en materia electoral.

Consecuentemente, no asiste razón a los recurrentes en el sentido de que se debe ordenar a la responsable estudiar el fondo de la controversia, porque como se ha expuesto, la competencia es un presupuesto procesal *sine qua non* para la adecuada

instauración de toda relación jurídico procesal o procedimental, lo que implica que, si el órgano ante el cual se ejerce una acción carece de competencia, entonces está impedido jurídicamente para conocerla y, por ende, para examinar y resolver el fondo de la cuestión planteada, debiendo resolver única y exclusivamente sobre ese requisito de procedibilidad; es decir, si resulta o no competente para conocer del asunto sometido a su conocimiento, de modo que si carece de ella, de ningún modo se puede ordenar que emita un análisis de fondo.

Además, tampoco se vulneran diversas disposiciones en materia de fiscalización electoral, como lo señalan los recurrentes, toda vez que parten de la premisa inexacta de que se entregaron tarjetas bancarias para beneficiar una campaña electoral, lo que no está acreditado y resuelto por la autoridad con competencia para sancionar por la presunta coacción al voto, lo que, en caso dado, de llegarse a demostrar, se podrá hacer del conocimiento del Instituto Nacional Electoral para el efecto de que emita la determinación que corresponda en materia de fiscalización.

Al respecto, cabe reiterar que sólo en el caso en que la conducta ilícita esté probada y declarada, de forma firme por la autoridad competente, es posible que se proceda a indagar y verificar por el Instituto Nacional Electoral si en materia de fiscalización se ha cometido otra infracción al orden constitucional y legal.

Asimismo, es **inatendible** el argumento en el sentido de que la autoridad electoral nacional es competente para investigar sobre los hechos motivo de denuncia, porque cuenta con la atribución de requerir a particulares y autoridades e instituciones públicas y privadas que proporcionen información y documentación necesaria, superando el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Esto, porque esa facultad sólo es aplicable para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se circunscriben a la materia de fiscalización, lo que no es el caso, en tanto que **la denuncia está relacionada con la supuesta coacción del voto y no con el origen y destino de recursos de los partidos políticos, coaliciones o candidatos**, como ya ha quedado señalado.

En este orden de ideas es que procede **confirmar** la resolución impugnada, puntualizando que, si del análisis de la denuncia y conforme a lo que resuelvan las autoridades electorales locales se derivan conductas que pudieran configurar irregularidades sobre el origen o aplicación de recursos de los sujetos obligados, la autoridad fiscalizadora conocerá de los procedimientos correspondientes y determinará lo que en Derecho proceda.

Similar criterio se sustentó por la Sala Superior al resolver los diversos recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-307/2016 y SUP-RAP-169/2017.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-621/2017**, al diverso **SUP-RAP-615/2017**, debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de recurso acumulado.

SEGUNDO. **Se confirma** la resolución **INE/CG423/2017**, aprobada el doce de septiembre de dos mil diecisiete, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Notifíquese conforme a Derecho.

**SUP-RAP-615/2017
y acumulado**

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívense el expediente como asunto total y definitivamente 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 la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO