



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-377/2023

RECURRENTE: LA COVACHA
GABINETE DE COMUNICACIONES
S.A. DE C.V.¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,
CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO
LEÓN²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: KAREN ELIZABETH
VERGARA MONTUFAR

COLABORÓ: JORGE RAYMUNDO
GALLARDO

Ciudad de México, a tres de enero de dos mil veinticuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ **desecha** la demanda presentada en contra de la sentencia⁴ de la Sala Monterrey que confirmó la diversa emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León⁵, que a su vez confirmó la determinación del Instituto Electoral de esa entidad federativa⁶ que declaró existente la infracción de realizar aportaciones en especie en beneficio de una precampaña durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021 atribuida a la ahora recurrente; al no cumplir con el requisito especial de procedencia.

ANTECEDENTES

1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁷(INE/CG37/2023). En sesión extraordinaria de veinticinco de

¹ En adelante, recurrente o parte recurrente.

² Subsecuentemente, Sala Monterrey, Sala Regional Monterrey, responsable o Sala responsable.

³ En adelante, TEPJF.

⁴ Expediente SM-JE-81/2023.

⁵ En lo subsecuente, Tribunal local.

⁶ En adelante, Instituto local.

⁷ En adelante, INE.

SUP-REC-377/2023

enero de dos mil veintitrés⁸, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que determinó fundado el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización instaurado en contra de Movimiento Ciudadano y su otrora precandidato a la Gubernatura, al haber reportado gastos inferiores a los valores del mercado (subvaluación), por concepto de 3 spots de televisión, 3 spots de radio, 1 cápsula audiovisual y 1 video por villancico navideño, contratados por la simpatizante de dicho partido político, Silvia Catalina García Sepúlveda, y realizados por la persona moral La Covacha Gabinete de Comunicación, S.A. de C.V. por lo que le impuso una multa a dicho partido por \$676,713.40 (200% del monto involucrado \$338,356.70).

En virtud de que se acreditó una aportación por un ente prohibido dentro de la precampaña del entonces precandidato de dicho partido a gobernador de Nuevo León, por lo cual, el INE ordenó dar vista al Instituto local de esa entidad federativa, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

2. Procedimiento sancionador. Previa sustanciación, el veinticuatro de agosto, el Instituto local⁹ declaró **i)** inexistente la infracción de realizar aportaciones en especie en beneficio de una precampaña atribuida a la simpatizante, Silvia Catalina García Sepúlveda, al considerar que una persona simpatizante puede realizar aportaciones en especie al partido político con el que sienta afinidad; y **ii)** existente la infracción de realizar aportaciones en especie en beneficio de una precampaña durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021, atribuida a la ahora recurrente, por lo que le impuso una multa de \$35,848.00, al considerar que dicha persona moral realizó una aportación en especie, consistente en servicios de producción de 3 spots para radio, 3 spots para televisión, 1 cápsula audiovisual y 1 villancico navideño.

3. Juicio local¹⁰. Con motivo del recurso interpuesto por la recurrente, el diez de noviembre, el Tribunal local confirmó la determinación anterior.

⁸ En lo posterior, las fechas harán referencia al dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

⁹ En el procedimiento POS-06/2023

¹⁰ JE-19/2023.



4. Juicio ante Sala Monterrey¹¹ (sentencia impugnada). Inconforme, la recurrente impugnó la determinación anterior ante la Sala Monterrey, quien el catorce de diciembre, confirmó la resolución del Tribunal local.

5. Recurso de reconsideración. El diecinueve de diciembre, La Covacha Gabinete de Comunicaciones S.A. de C.V. por conducto de quien se ostenta como administrador general único, presentó recurso de reconsideración ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

6. Turno y radicación. La Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REC-377/2023 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver porque se trata de un recurso de reconsideración por el que se controvierte la sentencia de una Sala Regional de este Tribunal¹².

SEGUNDA. Improcedencia. El recurso de reconsideración es improcedente porque no se satisface el requisito especial de procedencia.

1. Explicación jurídica. Las sentencias de las Salas Regionales son definitivas e inatacables, salvo aquellas que son controvertibles mediante recurso de reconsideración¹³.

El artículo 61 de la Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias en las que las Salas Regionales hayan resuelto el fondo del asunto¹⁴ y, entre otros supuestos, se haya determinado la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución federal.

De manera adicional, mediante jurisprudencia, la Sala Superior ha ampliado la procedencia para casos en donde la Sala Regional: inaplique implícitamente normas electorales; omita estudiar, declare inoperantes o

¹¹ SM-JE-81/2023.

¹² Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución federal); 164, 165, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, Ley Orgánica), y 3, párrafo 2, 4, párrafo 1, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

¹³ De conformidad con los artículos 25 de la Ley de Medios, y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.

¹⁴ Ver la jurisprudencia 22/2001 de la Sala Superior.

infundados los agravios sobre inconstitucionalidad; interprete preceptos constitucionales; ejerza control de convencionalidad; no adopte medidas para garantizar los principios constitucionales y convencionales sobre la validez de las elecciones; o no analice las irregularidades, no estudie planteamientos de inconstitucionalidad por actos de aplicación, deseche la demanda por la interpretación directa de preceptos constitucionales, resuelva cuestiones incidentales que decidan sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas, cometa un error judicial evidente e incontrovertible, y el asunto sea relevante y trascendente en el orden constitucional¹⁵.

Cuando no se satisface alguno de los supuestos indicados, la demanda debe desecharse por ser improcedente el medio de impugnación intentado.

2. Contexto del caso. El asunto tiene origen en la resolución del Consejo General del INE derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de Movimiento Ciudadano, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021, en la elección a la Gubernatura de Nuevo León, en la que declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización.

El Consejo General determinó que Movimiento Ciudadano reportó gastos inferiores a los valores del mercado, esto es, la existencia de una subvaluación de 3 spots de radio, 3 spots de televisión, 1 cápsula audiovisual y 1 villancico navideño (los cuales fueron realizados por el proveedor La Covacha por la cantidad de \$89,320 pesos), toda vez que los gastos reportados por el sujeto obligado fueron inferiores por una quinta parte al valor de la matriz de precios correspondiente al Estado de Nuevo León, por un monto total de \$338,356.70 pesos.

En consecuencia, el Consejo General del INE impuso una multa a dicho partido por \$676,713.40 y, entre otras cuestiones, en virtud de que se acreditó una aportación de ente prohibido por un monto consistente en \$338,356.70, ordenó dar vista al Instituto local de Nuevo León para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

¹⁵ Ver jurisprudencias 32/2009, 17/2012 y 19/2012, 10/2011, 26/2012, 28/2013, 5/2014, 12/2014, 32/2015, 39/2016, 12/2018 y 5/2019, así como la sentencia dictada en el recurso SUP-REC-57/2012 y acumulado.



El Instituto local determinó **i)** inexistente la infracción de realizar aportaciones en especie en beneficio de una precampaña durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021, atribuida a la simpatizante Silvia Catalina García Sepúlveda, al considerar que una persona simpatizante puede realizar aportaciones en especie al partido político con el que sienta afinidad; y **ii)** existente la infracción de realizar aportaciones en especie en beneficio de una precampaña durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021, atribuida a La Covacha Gabinete de Comunicación, S.A. de C.V. esto es, a la ahora recurrente, por lo que le impuso una multa de \$35,848.00, al considerar que dicha persona moral realizó una aportación en especie, consistente en servicios de producción de 3 spots para radio, 3 spots para televisión, 1 cápsula audiovisual y 1 villancico navideño.

Señaló que la infracción consistente en la aportación de ente prohibido, acreditada por el Consejo General del INE, se actualizó a partir de una subvaluación que realizó la recurrente.

Además, que si bien la recurrente tiene el derecho a ejercer su libertad de comercio y de difusión, también lo es que se encuentra vinculada al cumplimiento de las restricciones constitucionales y legales que rigen el financiamiento de los partidos políticos, dada su propia constitución legal, a través del cual, en el caso particular, se materializó la conducta infractora, al realizar una subvaluación que a la postre reveló una aportación indebida.

Incluso, enfatizó que la persona moral, al encontrarse enlistada en el Registro Nacional de Proveedores del INE, pierde de vista que el ejercicio de la libertad de comercio encuentra uno de sus límites en materia electoral, la cual se traduce en que su ejercicio no implique desacato de la prohibición expresamente contenida, entre otros, en el artículo 45, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Determinación que fue confirmada por el Tribunal local y, a su vez por la Sala Regional Monterrey.

La Sala responsable estimó que contrario a lo señalado por la recurrente: **i)** en los procedimientos de fiscalización, instaurados a partidos políticos, las personas morales, atendiendo a su propia naturaleza, proveedoras de algún

servicio, no pueden ser parte; y **ii)** ineficaz lo alegado por la persona moral cuando se queja de que no la llamaron al proceso de fiscalización que el INE siguió en contra de Movimiento Ciudadano, por la aportación en especie que hizo una simpatizante del partido y en el que se determinó la existencia de subvaluación en el cobro de los servicios que prestó la parte actora, toda vez que en ese argumento cuestiona los supuestos vicios de un procedimiento nacional, diverso al local impugnado, al margen de que el Instituto local sí le dio vista para que realizara manifestaciones, con independencia de lo resuelto.

En contra de esa determinación la recurrente interpuso el **recurso de reconsideración** que ahora se resuelve.

En su demanda la recurrente, en esencia, plantea que se cumple el requisito especial de procedencia al colmar los supuestos de la jurisprudencia 5/2019 respecto de los asuntos relevantes y trascendentes, debido a que, en su consideración, su causa de pedir es que se analice el modelo administrativo sancionador en materia de fiscalización que vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución federal al no garantizar una debida defensa.

Aduce que el sistema sancionador administrativo en materia de fiscalización tiene una deficiencia ya que sanciona, por un lado, al precandidato y partido político y, posteriormente, en otro procedimiento de naturaleza distinta a personas físicas y morales relacionadas con ese hecho.

Que ese procedimiento de fiscalización impide emplazar a las personas físicas y morales relacionadas con la conducta, lo cual debería ser lo correcto en esos casos, por tanto, no se podría tomar una decisión sobre el valor de un servicio sin haber llamado al proveedor al procedimiento.

Se duele de la inconstitucionalidad del modelo sancionador en materia de fiscalización ya que vulnera las garantías de audiencia y debida defensa, lo cual, fue infringido por la Sala responsable.

Su pretensión es que se revoque la resolución reclamada y se ordene reponer el procedimiento para que sea llamada al procedimiento sancionador ordinario y tenga la oportunidad de exponer las razones y



pruebas para acreditar que su actuar se encuentra amparado en las libertades de comercio y competencia.

3. Improcedencia. El recurso de reconsideración es improcedente y, por tanto, la demanda debe desecharse, porque ni de los agravios expuestos en la demanda ni de las razones desarrolladas por la Sala Regional Monterrey para sustentar su determinación, se advierten cuestiones de constitucionalidad o la inaplicación de una norma electoral, que justifiquen un análisis de fondo.

La controversia se limita exclusivamente a temas de legalidad, vinculados con el análisis de un procedimiento sancionador efectuado la Sala responsable, a la luz de restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario, que la llevaron al concluir que las personas morales, atendiendo a su naturaleza de proveedoras, no pueden ser parte de los procedimientos de fiscalización, así como la responsabilidad de la recurrente por realizar las aportaciones en especie en beneficio de una precampaña.

En efecto, la Sala Monterrey confirmó la sentencia del Tribunal local en la que confirmó la existencia de la infracción atribuida a la parte recurrente, en virtud de lo siguiente:

Señaló que esta Sala Superior ha definido que, si bien los proveedores son considerados sujetos obligados en los procedimientos de fiscalización de recursos, la responsabilidad primordial de acreditar la veracidad de los gastos recae en el partido político o candidatura correspondiente.

Así, estimó que en ningún caso se admite que esta responsabilidad pueda ser delegada o transferida a terceras personas, como lo argumentó la ahora recurrente al señalar que se le debió llamar al procedimiento que resultó en la vista proporcionada por el INE al Instituto local, y que posteriormente la sancionó a través de un procedimiento sancionador.

En ese sentido, los proveedores de servicios no pueden estar sujetos a procedimientos de fiscalización de recursos de partidos políticos, precisamente, por su carácter de personas morales.

Así, desestimó los argumentos relacionados con la omisión del emplazamiento al procedimiento de fiscalización por parte del INE ya que, a pesar de la falta de emplazamiento formal, sí tuvo la oportunidad de comparecer en procedimiento sancionador, por lo que no se vulneró su garantía de audiencia y debido proceso.

Asimismo, la Sala responsable consideró que sí fue atendido por el Tribunal local el planteamiento de la supuesta incongruencia por la licitud de la aportación de la ciudadana y la sanción a la recurrente, con base en los mismos hechos, y que el órgano jurisdiccional local estimó que la recurrente fue quien determinó el precio de los servicios de publicidad electoral, los cuales se consideraron subvaluados por la autoridad fiscalizadora.

De esta manera, concluyó que, lo cuestionado por la recurrente es el procedimiento de fiscalización, el cual, es diverso al procedimiento sancionador local impugnado.

Finalmente, calificó de ineficaces los planteamientos relacionados con la inaplicación o interpretación conforme del artículo 28, párrafo 1, inciso e)¹⁶, del Reglamento de Fiscalización, al estimar que, para que proceda el examen de una norma tildada de inconstitucional, es necesario que se aplique al quejoso en su perjuicio y que el planteamiento de inconstitucionalidad esté vinculado con el acto reclamado, por tanto, no era viable cuestionar la constitucionalidad de normas que no hayan sido aplicadas en el acto objeto de impugnación o que carezcan de relación con la resolución controvertida.

De ahí que la recurrente no fue sancionada conforme al precepto legal que establece la forma en que deben considerarse las subvaluaciones o sobrevaluaciones, sino que la sentencia dictada por el Tribunal local se vinculó con la infracción relacionada con la aportación indebida de un ente prohibido durante una precampaña electoral.

¹⁶ Artículo 28. Determinación de sub valuaciones o sobre valuaciones

1. Para que un gasto sea considerado como sub valuado o sobre valuado, se estará a lo siguiente:

[...]

e) Para el caso de gastos identificados en el marco de la revisión de la operación ordinaria, el diferencial obtenido de una sub valuación será considerado como ingreso de origen prohibido y el diferencial originado de una sobre valuación, se considerará como erogación sin objeto partidista.

[...]



Como se advierte, la Sala responsable únicamente analizó los hechos conforme a la normativa respecto a quiénes pueden ser parte en los procedimientos de fiscalización, así como al impedimento para realizar aportaciones a los partidos y candidatos, y los criterios jurisprudenciales aplicables, sin pronunciarse respecto de la constitucionalidad de alguna norma en particular.

Por otra parte, los agravios los dirige a solicitar la reposición del procedimiento para que sea llamada y tenga la oportunidad de exponer las razones y pruebas para acreditar que su actuar se encuentra amparado en las libertades de comercio y competencia.

Los motivos de inconformidad son cuestiones de legalidad, que no actualizan los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración.

En ese orden de ideas, en el caso, no se actualiza la relevancia del caso, en tanto que, como lo expuso la Sala Monterrey en la sentencia impugnada, los partidos políticos, personas candidatas y candidaturas independientes son los principales encargados de informar sobre sus gastos e ingresos, lo cual, ha sido materia de análisis por parte de este órgano jurisdiccional¹⁷ y no se advierte la necesidad de establecer un criterio que rijá casos similares en un futuro.

Por lo que, el estudio efectuado por la Sala Regional Monterrey lo realizó a la luz de los criterios ya establecidos por esta Sala Superior; razón por la cual no puede considerarse relevante, para efectos de la procedencia excepcional del recurso.

Sin que pase inadvertido que la Sala Regional Monterrey declaró ineficaz los planteamientos sobre la solicitud de inaplicación del artículo 28, párrafo 1, inciso e), del Reglamento de Fiscalización, a lo cual, esta Sala Superior considera insuficiente para la procedencia del recurso, ya que la responsable no realizó un genuino análisis de constitucionalidad de norma, sino que únicamente calificó de ineficaz el planteamiento al exponer que la recurrente no fue sancionada conforme a la norma que solicitó su inaplicación.

¹⁷ SUP-RAP-49/2023.

De ahí que se actualice la improcedencia por la falta del requisito especial.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

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

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos correspondientes y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

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, con la ausencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos que 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. Asimismo, en el acuerdo general 2/2023.