



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SCM-RAP-13/2021

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIA: MONTSERRAT RAMÍREZ
ORTIZ¹

Ciudad de México, trece de abril de dos mil veintiuno².

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar** la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación.

GLOSARIO

Actor, partido o recurrente	Morena
Apelación	Recurso de apelación
Autoridad responsable o Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Dictamen	Dictamen Consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los Informes de Ingresos y Gastos de Precampaña de los Partidos Políticos a los cargos de Gobernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero.
Instituto	Instituto Nacional Electoral

¹ Con la colaboración de Jacquelin Yadira García Lozano.

² En lo subsecuente, las fechas serán alusivas al presente año, salvo precisión expresa.

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos Políticos	Ley General de Partidos Políticos
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento	Reglamento de Fiscalización
Resolución impugnada	Resolución INE/CG/118/2021, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veintiséis de febrero, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero
Resolución del procedimiento oficioso	Resolución INE/CG327/2021 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veinticinco de marzo, respecto del procedimiento sancionador administrativo oficioso en materia de fiscalización instaurado contra el partido Morena y diversas personas, identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal
Sistema	Sistema Integral de Fiscalización
Unidad de Fiscalización o Unidad Técnica	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente y de las constancias que integran el expediente³, se desprende lo siguiente:

I. Resolución impugnada. El veintiséis de febrero, en sesión ordinaria, el Consejo General aprobó diversos dictámenes presentados por la Comisión de Fiscalización del Instituto, respecto de la revisión de los informes de Ingresos y gastos de precampaña relativos a diversos partidos políticos y cargos de elección popular.

³ Así como de los medios electrónicos que obran en la ruta de acceso señalada en la notificación del oficio TEPJF-SGA-OA-785/2021 por el actuario de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional.



En esa misma fecha emitió, entre otras, la resolución impugnada, en la que impuso diversas sanciones al actor.

II. Apelación. Inconforme con dicha resolución, el dos de marzo siguiente, el recurrente interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable, el cual fue remitido a la Sala Superior de este Tribunal.

III. Acuerdo de escisión. El veinticuatro de marzo, y con base en el Acuerdo General 1/2017⁴, el Pleno de la Sala Superior acordó escindir la demanda del actor a efecto de que esta Sala Regional conociera de los motivos de disenso expuestos por el actor en lo correspondiente a las conclusiones **7-C2-GR** y **7-C3-GR** al estar vinculadas con los informes de ingresos y egresos de los gastos de precampaña relacionadas con el cargo de presidencias municipales en Guerreño.

El expediente de apelación fue remitido a esta Sala Regional el veintiséis de marzo.

IV. Instrucción. En la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-RAP-13/2021** y turnarlo a la ponencia a su cargo.

El treinta de marzo se radicó la demanda; el primero de abril siguiente se admitió a trámite y el trece de abril se declaró cerrada la instrucción, por lo que el expediente quedó en estado de resolución.

⁴ La Sala Superior determinó que los medios de impugnación presentados contra las resoluciones del Consejo General relativas a irregularidades derivadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y partidos políticos locales serían resueltos por la Sala Regional correspondiente cuando se vincularan con los informes presentados en el ámbito estatal.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de una apelación interpuesta por un partido político, por conducto de su representante ante el Consejo General, para controvertir una resolución que estima contraria a sus intereses por haberle impuesto sanciones económicas derivadas de la revisión de los informes de ingresos y egresos de precampañas por los cargos de presidencias municipales en Guerrero, entidad federativa respecto de la cual esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo segundo, Base VI, y 99 párrafo cuarto fracción III.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186 párrafo 1 fracción III incisos a) y g) y 195 fracción XIV.

Ley de Medios. Artículo 40 párrafo 1 inciso b).

Ley de Partidos Políticos. Artículo 82 párrafo 1.

Aunado a lo anterior, en términos del acuerdo general **1/2017** de la Sala Superior, se surte la competencia de esta Sala Regional, al establecer que los medios de impugnación que estuvieran en sustanciación en ese órgano jurisdiccional y aquellos que se presentaren contra dictámenes y resoluciones que emitiera el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales con



acreditación estatal y partidos políticos con registro local, serían resueltos por la Sala Regional que ejerciera jurisdicción en la circunscripción que correspondiera a la entidad federativa atinente, siempre que sean relativos al ámbito estatal.

Así, se determinó delegar en las Salas Regionales la competencia para resolver en su integridad las cuestiones de procedencia, fondo y de cualquier naturaleza, por lo cual se surte la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer del presente asunto.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. La demanda reúne los requisitos generales, acorde con lo dispuesto en los artículos 7 párrafo 1, 8, 9, 12 párrafo 1 incisos a) y b) y 13 párrafo 1, 40 párrafo 1 inciso b), así como 45 párrafo 1 Inciso a) de la Ley de Medios.

1. Requisitos de la demanda. La demanda fue presentada por escrito ante el Consejo General, en la cual se precisaron los datos y denominación del recurrente, la resolución impugnada, los hechos y los agravios; además se asentó la firma del representante acreditado ante el Consejo General⁵ y se ofrecieron pruebas.

2. Oportunidad. Está cumplido el requisito, toda vez que la resolución impugnada fue emitida el veintiséis de febrero y la demanda fue presentada el dos de marzo siguiente⁶, por lo que es inconcuso que está dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

3. Legitimación e interés jurídico. El recurrente está legitimado y cuenta con interés jurídico en el presente asunto, al tratarse de un partido político que controvierte la determinación que le impone una

⁵ Ello, según se desprende de la certificación signada por la subsecretaria general de acuerdos de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, visible a foja 75 del expediente.

⁶ Como se desprende del sello de recepción plasmado en la demanda, lo que es visible en la foja 9 del expediente en que se actúa.

sanción económica por haber incurrido en presuntas violaciones a la normativa electoral en materia de fiscalización.

4. Personería. Se cumple el requisito, toda vez que el carácter con el que se ostenta el representante del recurrente, está reconocido por la autoridad responsable.

5. Definitividad. Está cumplido el requisito, toda vez que contra la resolución impugnada no procede algún medio de defensa previsto en la Ley de Medios para modificar o revocarla.

TERCERO. Controversia.

a. Resolución reclamada. En lo que al caso atañe, el Consejo General sancionó al actor debido a que cometió una falta calificada como grave ordinaria **porque omitió reportar gastos realizados por concepto de propaganda colocada en vía pública**, en contravención de los artículos 79 párrafo 1 inciso a) de la Ley de Partidos Políticos, así como 127 del Reglamento.

La observación que se declaró como no atendida, fue señalada en el Dictamen de la siguiente manera⁷:

Conducta infractora

⁷ Según se lee del **DICTAMEN CONSOLIDADO QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE PRECAMPAÑA, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES, CORRESPONDIENTES AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO**, que fue allegado por la autoridad responsable en medios electrónicos y que obra en los autos del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-61/2021, del índice de la Sala Superior de este Tribunal, lo que se invoca como un hecho notorio en términos de lo que señala el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en atención al criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 16/2018 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: **HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10. Registro digital: 2017123. Documentales que se tienen a la vista en forma electrónica al momento de resolver.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

Análisis	Conclusión	Falta concreta
<p>No atendida</p> <p>Del análisis a las aclaraciones realizadas por el sujeto obligado y a la documentación presentada en el SIF, se determinó lo siguiente:</p> <p>Por lo que respecta al testigo identificado con el ID 1 en el Anexo 1 del presente dictamen, al no apreciarse la existencia del logotipo del partido político en la lona y al no haber más elementos que impliquen el posicionamiento de la persona a un cargo de elección popular, no es posible para esta autoridad reprocharle alguna falta. Por tal motivo, por cuanto hace a este testigo, la observación quedó sin efectos.</p> <p>En cuanto a los ID 2 al 5 del anexo mencionado, el sujeto obligado manifiesta que a la fecha no ha efectuado el registro de precandidatos y que consecuentemente no se encuentra obligado a presentar informes a esta autoridad.</p> <p>No obstante, derivado de los monitoreos realizados por esta autoridad se tuvo conocimiento de la exhibición de propaganda personalizada colocada en la vía pública, que promueve al sujeto obligado y a ciudadanos que no han sido reconocidos como precandidatos o candidatos para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021.</p> <p>Ahora bien, el orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y prohíbe la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos.</p> <p>Por tal razón, resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña o precampaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda</p> <p>Al respecto, se pueden apreciar elementos adicionales a la imagen y nombre de Fernando Lacunza, como lo son el logotipo de MORENA, la leyenda "queremos diferente a Petatlán" y "Fernando Lacunza 2021-2024", lo que bien parece hacer alusión al periodo de la siguiente administración municipal que resultará de las elecciones municipales a realizarse en el estado de Guerrero en el año que transcurre.</p> <p>Por lo anterior se procede a determinar el costo:</p> <p>Para efectos de cuantificar el costo de los ingresos y gastos no reportados por el sujeto obligado en beneficio de los precandidatos, se utilizó la metodología en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización, como se describe a continuación:</p>	<p>7-C2-GR</p> <p>Se inició un procedimiento oficioso a efecto de determinar si se actualiza la realización de actos de precampaña por parte de los ciudadanos en mención y el partido Morena durante el Proceso Electoral Local concurrente 2020-2021 en el estado de Guerrero.</p> <p>7-C3-GR</p> <p>El sujeto obligado no reportó gastos por concepto de propaganda colocada en la vía pública por un monto de \$18,100.00.</p>	<p>Oficioso</p> <p>Egreso no reportado</p>

Conducta infractora																							
Análisis		Conclusión	Falta concreta																				
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Se identificó el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio para determinar un valor razonable, considerando la información presentada por los sujetos obligados y en el Registro Nacional de Proveedores para elaborar una matriz de precios, que se anexa al presente Dictamen. ❖ Una vez identificados los gastos no reportados, se utiliza el valor más alto de la matriz de precios determinada por la Unidad Técnica de Fiscalización o del Registro Nacional de Proveedores para aplicarlo a los ingresos y gastos que no reporten. <p>Considerando dicha metodología, los costos correspondientes a los gastos no reportados, se detallan a continuación:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="4">Criterio de valuación</th> </tr> <tr> <th>Renglón matriz de precios</th> <th>Concepto</th> <th>Costo unitario</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">2713</td> <td style="text-align: center;">2 espectaculares panorámicos</td> <td style="text-align: right;">\$8,700.00</td> <td style="text-align: right;">\$17,400.00</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2314</td> <td style="text-align: center;">Impresión De 2 Lonas Costo de 50 Pesos Metro Cuadrado.</td> <td style="text-align: center;">50 M2</td> <td style="text-align: right;">700.00</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;">Total</td> <td style="text-align: right;">18,100.00</td> </tr> </tbody> </table> <p>En consecuencia, el sujeto obligado omitió reportar gastos de 2 espectaculares y 2 lonas de precampaña por \$18,100.00; razón por la cual, la observación no quedó atendida.</p> <p>Adicionalmente, el dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, en la tercera sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en el marco de la revisión de estos Informes, dicho órgano colegiado ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Morena, así como de los ciudadanos Yair García Delgado y Fernando Lacunza Sotelo, derivado de los hallazgos detectados por esta Unidad en el monitoreo de vía pública y redes sociales, lo anterior con la finalidad de salvaguardar el debido proceso que rige el actuar de este Instituto ante probables infracciones a la normatividad en materia de origen, monto, destino y aplicación de sus recursos. En consecuencia, se dio inicio al procedimiento identificado con la clave INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.</p>		Criterio de valuación				Renglón matriz de precios	Concepto	Costo unitario	Total	2713	2 espectaculares panorámicos	\$8,700.00	\$17,400.00	2314	Impresión De 2 Lonas Costo de 50 Pesos Metro Cuadrado.	50 M2	700.00	Total			18,100.00		
Criterio de valuación																							
Renglón matriz de precios	Concepto	Costo unitario	Total																				
2713	2 espectaculares panorámicos	\$8,700.00	\$17,400.00																				
2314	Impresión De 2 Lonas Costo de 50 Pesos Metro Cuadrado.	50 M2	700.00																				
Total			18,100.00																				

Por ende, se determinó en la Conclusión **7-C3-GR** una reducción del veinticinco por ciento (25%) de la ministración mensual que corresponda al actor, por concepto de financiamiento público para el



sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar la cantidad de veintisiete mil ciento cincuenta pesos (\$27,150.00).

b. Síntesis de agravios

De conformidad lo asentado en las jurisprudencias 2/98⁸ y 3/2000⁹, cuyos respectivos rubros son: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**, así como **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**, el recurrente expone los siguientes argumentos:

1. Violación al principio de congruencia y debido proceso al prejuzgar anticipadamente como propaganda de precampaña diversos hallazgos

El recurrente expone que en la Observación 2 del Dictamen se emitieron dos conclusiones que estima son incompatibles ya que por una parte, en la identificada como **7-C2-GR**, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso para determinar si el partido llevó a cabo actos de precampaña, y no obstante lo determinado, en la conclusión **7-C3-GR** le sancionó por la supuesta omisión de reportar un gasto de precampaña por la colocación de propaganda en la vía pública.

El actor señala que la naturaleza de la propaganda fue calificada anticipadamente, lo que es contradictorio y podría ocasionar que se le sancione dos veces por la misma causa.

Lo anterior, porque el Consejo General estaría contabilizando gastos y estableciendo sanciones aun cuando no hay un pronunciamiento definitivo de la misma autoridad sobre la realización de actos de precampaña al no tener elementos necesarios para concluir que el

⁸ Compilación 1997-2018 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo: Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 126 y 127.

⁹ Compilación 1997-2018 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo: Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 125 y 126.

actor efectivamente los llevó a cabo.

Así, el recurrente considera que se incurrió en un indebido prejuzgamiento, **porque se ordena investigar la existencia de precampañas y al mismo tiempo se sanciona por la falta de reporte** de los gastos efectuados en ellas, lo que vulnera la presunción de inocencia, por lo que en tanto no exista un pronunciamiento sobre tal investigación, no es jurídicamente válido que se le sancione por hechos que están íntimamente vinculados con el objeto de la investigación.

Máxime que la autoridad responsable deberá recabar las pruebas idóneas, aptas y suficientes para llegar a la convicción de la existencia de actos de precampaña en la entidad.

2. Incongruencia en la temporalidad de los hallazgos con las conclusiones impugnadas

El actor indica que según el calendario electoral aprobado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, el plazo para las precampañas previsto para la renovación de las presidencias municipales abarcó un período de veintiséis días naturales, que transcurrieron del catorce de diciembre de dos mil veinte al ocho de enero.

Según el recurrente los cuatro hallazgos que la autoridad responsable pretendió imputar y por los que le sancionó fueron capturados fuera de dicho plazo, ya que todos derivaron del recorrido realizado el diecinueve de enero, en un breve lapso de veintiséis minutos.

Para el actor, a esa fecha ya habían transcurrido once días desde la conclusión del período de precampañas previsto en la entidad, por lo que la afirmación de la autoridad responsable es falaz para determinar que la propaganda fue difundida en período de precampañas o incluso que el partido efectuó algún proceso interno.



Así el recurrente manifiesta que se trata de pesquisas generales, pues el motivo de inicio de la investigación recae en actos que ni siquiera encuadran con las circunstancias de modo, tiempo o lugar que hagan verosímil la culpa que le fue imputada, dado que se trató de la presunta comisión de actos efectuada en una temporalidad que no corresponde a la indicada etapa del proceso electoral local.

3. La autoridad responsable no se cercioró si la persona que apareció en la propaganda tuvo el carácter de precandidata

Señala el recurrente que la autoridad responsable asumió que, al aparecer el nombre de una persona en la propaganda así como la mención a un municipio y el del partido, era obvio que se trataba de una persona precandidata y por ende, era un gasto de precampaña.

No obstante, el actor sostiene que en primer lugar se tenía que acreditar plenamente si la persona que apareció en la propaganda participó en algún proceso interno de selección de candidaturas de MORENA, lo que **no fue objeto de investigación ni pronunciamiento por parte del Consejo General.**

Por ende, la autoridad responsable soslayó que debía analizar su proceso de selección interna de candidaturas y verificar su convocatoria, a fin de determinar si la conducta reprochada se realizó por una persona en su calidad de “precandidata”:

El recurrente dice que la autoridad responsable debió haber advertido el establecimiento de distintas etapas que debían agotarse para determinar internamente las candidaturas en los procesos locales respectivos.

Según el actor, el plazo para el registro de personas aspirantes transcurriría desde el veinte de enero hasta el siete de febrero - tratándose de aspirantes a candidaturas a presidencias municipales- por lo que a la fecha en que se levantaron los “hallazgos”, no se tenía la certeza de que la persona que aparecía en la propaganda

(Fernando Lacunza) fue registrada como aspirante.

Además, aun cuando dicha persona hubiera presentado su registro como aspirante, no tendría la calidad de precandidata, ya que para ello sería necesario que su solicitud fuera valorada por la Comisión Nacional de Elecciones, tal como se previó en la respectiva convocatoria.

En tal contexto, la relación de solicitudes aprobadas tendría como fecha de publicación, hasta el veintisiete de marzo tratándose de candidaturas a los ayuntamientos del estado.

Así, el actor expone que para que la persona citada fuera considerada como participante de su proceso de selección interno, tendría que estar incluida en la lista de solicitudes aprobadas por la Comisión Nacional de Elecciones, lo que incluye la previsión del método de definición de candidaturas establecida en el punto 6.1 de la convocatoria, que podría ser la aprobación de un registro único o la realización de una encuesta.

Aunado a lo anterior, el recurrente manifiesta que la autoridad responsable también debió haber requerido a la persona a la que atribuyó la calidad de precandidata y la autoría de la colocación de la propaganda en la vía pública, a efecto de salvaguardar su garantía de audiencia.

Esto último, porque la referida persona era la idónea para dar razones para explicar por qué decidió incluir su nombre junto al logotipo y denominación de Morena.

Por ende, el recurrente solicita que se revoquen las conclusiones 7-C2-GR y 7-C3-GR y las sanciones que le fueron impuestas.

c. Controversia. La controversia de la presente apelación consiste en determinar si la resolución impugnada fue emitida conforme a



Derecho y sobre esa base, si procede ser confirmada, o por el contrario, debe modificarse o revocarse.

CUARTO. Estudio de fondo. Una vez plasmados los agravios que hace valer el recurrente en su demanda es pertinente señalar que tal como se precisa en el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios, se debe suplir la deficiencia en la exposición de los conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Consecuentemente, la regla de la suplencia será observada en esta resolución.

Así, por cuestión de método y al estar íntimamente relacionados entre sí, los motivos de disenso se analizarán en forma conjunta, lo que no irroga perjuicio alguno al actor, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000¹⁰ sustentada por la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

Inicialmente, el recurrente señala que la actuación de la autoridad responsable fue indebida, porque indebidamente prejuzgó sobre la sanción y desde su perspectiva, es incompatible que en el Dictamen se ordenara en la conclusión **7-C2-GR** el inicio de un procedimiento para averiguar si llevó a cabo procesos internos de selección de candidaturas y al mismo tiempo en la conclusión **7-C3-GR**, se estableciera una sanción por la colocación de propaganda en la vía pública.

A juicio de esta Sala Regional los motivos de disenso son **infundados**, porque al momento en que el Consejo General emitió la resolución impugnada, ya tenía certeza de que existieron diversos

¹⁰ Consultable en la Compilación 1997-2018 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo: Jurisprudencia, Volumen 1, página 128.

procesos de selección interna, por lo que no prejuzgó sobre los actos imputados al recurrente, con independencia de que no se hubiera resuelto el procedimiento oficioso de referencia.

Esto es así, ya que aun cuando en el Dictamen se reportaron hallazgos sobre la erogación de gastos de propaganda en la vía pública que no fueron reportados, de la sucesión de actos previos a la emisión de la resolución impugnada es dable desprender que se ordenó en la conclusión **7-C2-GR** el inicio de un procedimiento oficioso, precisamente para determinar si se habían realizado actos de precampaña en la entidad, de lo que no se infiere que **la emisión de las conclusiones y sus consecuencias hayan sido simultáneas y por ende, excluyentes, como señala el recurrente.** Se explica.

Toda vez que el partido aduce que las conclusiones por las que fue sancionado son incompatibles y se impusieron sin tener la certeza de la realización de procesos internos, en principio es dable citar la normativa aplicable en la controversia planteada, que es la siguiente.

El artículo 41 fracción II penúltimo párrafo de la Constitución prevé que será la propia ley de la materia, la encargada de establecer y ordenar los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En ese tenor, la Ley Electoral dispone en su numeral 190, que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta misma norma, así como de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley de Partidos, lo que estará a cargo del Consejo General, por conducto



de su Comisión de Fiscalización y con la coadyuvancia de la Unidad de Fiscalización¹¹.

En ese orden, el numeral 192 de la Ley Electoral señala que la Comisión de Fiscalización¹² tendrá como facultades, entre otras, revisar -y someter a la aprobación del Consejo General- los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización.

La Comisión de Fiscalización además es la encargada de supervisar de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, **de precampaña** y de campaña, los **procedimientos oficiosos**, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad de Fiscalización¹³ y también tiene facultades para modificar, aprobar o rechazar los proyectos de **dictámenes consolidados** relacionados con los informes que los partidos políticos están obligados a presentar, para ponerlos a consideración del Consejo General.

Además, según el numeral 199 de la Ley Electoral, la Unidad de Fiscalización tiene como facultades, entre otras, recibir y revisar los informes de precampaña y campaña de los partidos políticos y personas candidatas; presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, **dictámenes consolidados** y proyectos de resolución sobre las auditorías o verificaciones practicadas a los partidos políticos, así como los **proyectos de resolución respecto**

¹¹ Como facultades del Consejo General en materia de fiscalización, la Ley Electoral prevé en su artículo 191, entre otras, la emisión de lineamientos, registro de operaciones e implantación de un sistema en línea de contabilidad para los partidos políticos; resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

Además, el Consejo General tiene atribuciones para vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales y de estimarlo conducente, imponer las sanciones atinentes.

¹² A través de la cual, el Consejo General ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y cualquier acto preparatorio; estará integrada por cinco personas consejeras electorales.

¹³ La Comisión de Fiscalización contará con la Unidad de Fiscalización para el cumplimiento de sus funciones, y la Ley Electoral en su numeral 196 establece que la Unidad Técnica tiene a su cargo la recepción y revisión de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento.

de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización e incluso proponer las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.

- ❖ **Como se desprende de lo anterior, la Comisión de Fiscalización es la encargada de revisar los proyectos de dictámenes consolidados y procedimientos que en materia de fiscalización presenta la Unidad de Fiscalización para someterlas a consideración del Consejo General, por lo que sus determinaciones no son definitivas hasta la aprobación de este último y de antemano no se trata de actuaciones aisladas o inconexas.**

En ese tenor, la Ley de Partidos Políticos prevé en su numeral 25 párrafo 1 inciso k) que los institutos políticos tienen como obligación, entre otras, entregar la documentación que los órganos electorales encargados de la fiscalización de los recursos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

En ese mismo orden de ideas, la Ley de Partidos Políticos dispone en su artículo 72 que los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias, entendiéndose como **rubros de gasto ordinario**, entre otros, el gasto de los **procesos internos de selección de candidaturas**, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno (inciso c).

A su vez, el artículo 79 de la Ley de Partidos Políticos establece la obligación de los partidos políticos para presentar, entre otros, informes de precampaña, los cuales deberán ser presentados para cada una de las precandidaturas registradas, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.



Este mismo precepto señala que los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas y que los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidaturas que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual respectivo.

El mismo numeral 79 prevé que las personas candidatas o precandidatas son **responsables solidarias del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña y se analizarán de manera separada las infracciones en que incurran.**

Además, el artículo 79 establece que cualquier propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública - una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule candidaturas-, especialmente los elementos que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre de la persona precandidata triunfadora de la contienda interna, **serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste y deberán ser reportados en los informes correspondientes.**

Respecto de las aclaraciones que pueden hacer los institutos políticos durante los procesos de revisión de precampañas, el artículo 80 párrafo 1 fracción VI inciso c) de la Ley de Partidos Políticos prevé que, si la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que, en un plazo de siete días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes.

Una vez hecho lo anterior, la Unidad de Fiscalización tendrá diez días para emitir el dictamen consolidado respectivo y someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización.

- ❖ **Como se desprende de lo anterior, tratándose de la revisión de gastos de precampaña, los partidos políticos solamente cuentan con una oportunidad de aclaración, ante la celeridad con la que deben emitirse los dictámenes respectivos.**

En tal orden, sobre aspectos de la **revisión de gastos de precampaña**, se precisa que el artículo 193 del Reglamento establece que se entenderá por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, su militancia y las personas precandidatas a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registradas por cada partido¹⁴.

En este mismo artículo se dispone que la **propaganda de precampaña** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo respectivo difunden las personas precandidatas con el propósito de dar a conocer sus propuestas, la cual deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de quien es promovida como persona precandidata.

El artículo 195 del Reglamento prevé que se estimarán como gastos de precampaña los relativos a propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, operativos, de propaganda utilitaria o similares, de producción de los mensajes para radio y televisión, anuncios espectaculares, bardas, salas de cine y de internet, gastos realizados en encuestas y estudios de opinión que tengan por objeto conocer las preferencias respecto a quienes pretendan ser precandidatas.

Por otra parte, los numerales 238 y 239 del Reglamento disponen que se presentará **un informe de precampaña por cada una de**

¹⁴ Así, serán actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que las personas precandidatas se dirigen a personas afiliadas, simpatizantes o electoras en general, con el objetivo de obtener su respaldo para lograr una postulación (artículo 193 del Reglamento).



las personas precandidatas registradas ante el partido político y deberán incluir la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados, desde el registro de las precandidaturas hasta la postulación respectiva, **y en los casos de candidatura única, desde el reconocimiento del partido hasta la postulación.**

- ❖ **En ese contexto, tanto la Ley de Partidos Políticos como el Reglamento son precisos en determinar que los partidos están obligados a reportar los gastos en que incurran las personas precandidatas debidamente registradas, los cuales serán comprendidos desde el registro interno hasta la candidatura.**

Ahora bien, para evidenciar que la conducta de la Unidad de Fiscalización como sustento de la resolución impugnada, estuvo apegada a Derecho, se estima pertinente relatar las circunstancias del caso concreto.

Así, en autos obra en medio electrónico¹⁵, copia certificada del Dictamen, en el que se hizo constar que la Unidad de Fiscalización hizo del conocimiento del partido, la existencia de diversos errores y omisiones en la presentación de los informes de ingresos y gastos de precampaña en Guerrero.

Es importante señalar que la consulta del expediente electrónico remitido por la autoridad responsable crea suficiente presunción de su contenido en términos de lo que señalan los artículos 14 párrafo 1 incisos a) y d), párrafo 4 inciso b) en relación con el diverso 15 párrafo 1, así como 16 párrafos 1 y 2, todos de la Ley de Medios, ya que no fue controvertido y además se trata de hechos reconocidos por las partes.

¹⁵ El expediente conformado con motivo de la revisión al partido fue remitido por la autoridad responsable en disco compacto a la Sala Superior de este Tribunal, y su contenido fue debidamente certificado por el Secretario del Instituto Nacional Electoral. El contenido de lo remitido por la autoridad responsable se tiene a la vista al momento de resolver.

En el Dictamen se hizo constar que mediante oficio **INE/UTF/DA/2623/2021** de veintidós de enero -en lo que al caso atañe- la Unidad de Fiscalización expuso al actor, que derivado del monitoreo efectuado, se había detectado la erogación de gastos de propaganda en la vía pública que no fueron reportados oportunamente, tal como se lee de la siguiente observación:

“Observación
Oficio Núm. INE/UTF/DA/2623/2021
Fecha de notificación: 22 de enero de 2021.

2. Gastos de propaganda en vía pública.
Gasto no reportado monitoreo.

Derivado del monitoreo, se observó que el sujeto obligado realizó gastos de propaganda en la vía pública que no fueron reportados en los informes. Como se detalla en el Anexo 1 del presente oficio.

Se le solicita presentar en el SIF lo siguiente:

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El o los comprobantes que amparen los gastos efectuados con todos los requisitos establecidos en la normativa.
- Las evidencias del pago en caso de que éstos hubiesen excedido lo equivalente a 90 UMA, las copias de los cheques correspondientes con la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario" o de las transferencias bancarias.
- El o los contratos de arrendamiento, adquisición de bienes y prestación de servicios, debidamente requisitados y firmados.
- Las hojas membretadas con la totalidad de los requisitos que establece la normativa.
- Las evidencias fotográficas de la publicidad colocada en la vía pública.

En caso de que correspondan a aportaciones en especie (propaganda distinta a anuncios espectaculares y panorámicos):

- El o los recibos de aportación con la totalidad de requisitos establecidos en la normativa.
- El o los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.
- Dos cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios, por cada aportación realizada.
- Evidencia de la credencial para votar de los aportantes.

En caso de una transferencia en especie:

- Los contratos de donación o comodato, debidamente requisitados y firmados.
- Factura o cotizaciones de proveedores o prestadores de servicios, por el inmueble otorgado en comodato.
- El recibo interno correspondiente.

En todos los casos:

- El registro del ingreso y gasto en su contabilidad.
- El informe de precampaña con las correcciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-RAP-13/2021

- El o los avisos de contratación respectivos.
- Las aclaraciones que a su derecho convengan.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a), fracción I, de la LGPP; 46, numeral 1, 126, 127, 203, 207, 209, 210, 223, numeral 6, incisos b), h) e i), 241, numeral 1, inciso h) del RF.”

Ante dicho requerimiento el actor contestó a través del oficio **CEN/SF/077/2021**¹⁶, de veintinueve de enero, lo siguiente:

“[...]

En razón a las observaciones que se nos notifica en el oficio de errores y omisiones, es de precisarse que en el presente proceso electoral este instituto político hasta el momento no ha efectuado un registro de candidatos tendiente al periodo de precampaña en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, requisito indispensable que atribuye la obligación de generar el respectivo informe de actividades y en consecuencia nos hace acreedores a la fijación de observaciones, por parte de la fiscalizadora. [...]”

Como se desprende de las anteriores transcripciones, derivado de un monitoreo, la Unidad de Fiscalización observó colocación de propaganda en vía pública -lo que tuvo como gasto- y solicitó al partido que **aportara el registro del ingreso y gasto en la contabilidad, así como pólizas y documentación soporte que vinculara el gasto con actividades precampaña o cualquier aclaración que estimara conveniente.**

Ante lo señalado, en autos consta que para contestar a lo solicitado en el Dictamen¹⁷, el partido dio una **respuesta única** a las observaciones 2, 3, 4 y adicionalmente expuso que no se le podía atribuir la conducta de omisión por no presentar sus informes de ingresos y gastos de precampaña, ya que si una persona física no era avalada por el partido, las expresiones de terceras personas no le eran vinculantes y solamente fueron efectuadas bajo su libertad de expresión.

¹⁶ Que fue transcrito en el mismo Dictamen.

¹⁷ En el mismo oficio CEN/SG/077/2021.

En contestación a lo anterior, la Unidad de Fiscalización indicó que la observación **no había sido atendida**, ya que de los monitoreos que realizó, se verificó la colocación de propaganda personalizada en la vía pública, en la que se promovía al partido y a personas que no habían sido reconocidas como precandidatas para el proceso electoral concurrente del presente año.

La Unidad Técnica razonó en el Dictamen¹⁸ que era relevante evitar que las personas aspirantes a ocupar un cargo público realizaran actos anticipados de campaña o precampaña, lo que implicaba que obtuvieran una ventaja indebida en detrimento de las demás personas contendientes, lo que trastocaría el principio de equidad en la contienda.

Así, la Unidad de Fiscalización indicó que se podían apreciar elementos adicionales a la imagen y nombre de Fernando Lacunza, como el logotipo del recurrente, la leyenda “queremos diferente a Petatlán” y “Fernando Lacunza 2021-2024”, lo que aludía al período de la siguiente administración municipal que derivaran del proceso electoral en curso.

Derivado de lo anterior, en el Dictamen se determinó el costo de los ingresos y gastos no reportados según el artículo 27 del Reglamento, y estableció que el recurrente omitió reportar gastos de dos espectaculares y dos lonas de precampaña por dieciocho mil cien pesos (\$18,100.00).

Adicionalmente a lo expuesto, la Unidad Técnica expuso que **el dieciséis de febrero, la Comisión de Fiscalización** ordenó el inicio de un procedimiento oficioso contra el partido y diversas personas por los hallazgos detectados en el monitoreo de la vía pública y redes sociales, por lo que a fin de salvaguardar el debido proceso ante probables infracciones en materia de fiscalización, se

¹⁸ Lo que plasmó en el recuadro de “análisis”, tal como ya se expuso en líneas precedentes.



dio inicio al procedimiento administrativo oficioso **INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO.**

Cabe señalar que al tenor de lo que disponen los artículos 14 párrafos 1 incisos a) y b); 4 incisos b) y d), así como 16 párrafos 1, 2 y 3 de la Ley de Medios, el contenido de tales documentales hace prueba plena respecto de lo que en ellas se consigna, al estar certificado por una persona funcionaria del Instituto que cuenta con fe respecto de los actos del órgano electoral.

En estas condiciones, al contrastar la observación hecha por la Unidad de Fiscalización, con la respuesta que dio el partido para pretender solventarla se colige que aun ante los hallazgos detectados durante el monitoreo, negó los hechos en forma genérica y por ende, tampoco presentó documentación que permitiera concluir que erogó recursos por concepto de procesos internos de selección o precandidaturas.

En ese tenor, el partido incluso aseveró que las expresiones de personas que no fueran avaladas o registradas no podrían serle vinculantes en términos de su libertad de expresión.

Lo anterior ocasionó que la Comisión de Fiscalización ordenara que ante los hallazgos de propaganda, se iniciara un procedimiento oficioso para salvaguardar el debido proceso de las partes involucradas -el recurrente y otras personas-, lo que fue instruido en la observación **7-C2-GR.**

En ese sentido, no asiste la razón al recurrente cuando afirma que las observaciones eran excluyentes, -ya que en una se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso y en otra se le sancionó-, porque parte de la premisa inexacta de que las consecuencias de ambas fueron simultáneas, e incluso, que versaban sobre -de existir- las mismas irregularidades.

Esto es así, porque se deja de lado que aun cuando el Dictamen constituya un sustento la resolución impugnada, lo cierto es que de conformidad con lo que disponen los numerales 191, 192 y 199 de la Ley Electoral, es un **documento preparatorio** que la Unidad Técnica somete a consideración de la Comisión de Fiscalización, y a su vez, ésta la pone a estudio del Consejo General, quien finalmente es quien tiene la facultad de resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado y de imponer las sanciones correspondientes en la resolución respectiva.

Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 4/2017¹⁹ de rubro: **FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO**, ha sostenido que cuando en los informes rendidos por los sujetos obligados se advierta la existencia de gastos o ingresos que debieron reportarse en un informe distinto al que se revisa, dicha autoridad, en cumplimiento de sus obligaciones, cuenta con la facultad para imponer, en su caso, las sanciones que estime conducentes, pues considerar lo contrario implicaría permitir a los sujetos obligados omitir reportar gastos o ingresos en los informes en los que deban rendirlos, con la intención de impedir u obstaculizar el ejercicio de la facultad de fiscalización de la autoridad.

En ese contexto, en la resolución del procedimiento sancionador oficioso se plasmaron los actos que la Unidad de Fiscalización llevó a cabo para determinar si el recurrente había sido omiso en reportar gastos de precampaña y si las personas que se detectaron en los hallazgos del monitoreo habían ostentado el reconocimiento o registro del partido como precandidatas.

¹⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 16 y 17.



Dicha determinación se inició el diecisiete de febrero en atención a lo establecido en la conclusión **7-C2-G2** en la que se señaló que se daría inicio a un procedimiento oficioso con el fin de determinar si se actualizaba la realización de actos de precampaña por parte de las personas vinculadas a la propaganda hallada en el monitoreo y el partido durante el actual proceso electoral local concurrente en el estado de Guerrero.

Como consecuencia de lo anterior, el veintitrés de febrero siguiente se emplazó al actor, quien contestó el veintisiete posterior y en esa misma fecha se notificó a José Fernando Lacunza Sotelo -la persona involucrada en la colocación de la propaganda en la vía pública del presente caso- el inicio de dicho procedimiento y también se le emplazó²⁰.

En ese orden de ideas, se estima pertinente aludir a las consideraciones plasmadas en la resolución del procedimiento oficioso sancionador, ya que fue en dicha determinación en la que se plasmaron los efectos de la conclusión **7-C2-G2** que el actor estima contraria a Derecho.

Así, se tiene que en la resolución del procedimiento oficioso sancionador²¹ se estableció lo siguiente:

- Que para efecto de otorgarle una adecuada garantía de audiencia se notificó a José Fernando Lacunza Sotelo el acuerdo de alegatos, quien presentó oportunamente su escrito.
- Que aun cuando no se llevasen a cabo actos de precampaña, el partido respectivo debía dar aviso de dicha situación a la autoridad fiscalizadora, para la presentación del informe de precampaña en ceros.

²⁰ Con la totalidad de los elementos de prueba del expediente, según se señala en esta determinación.

²¹ Que obra en autos y además puede consultarse en la página electrónica oficial del Instituto: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118522>
Última consulta: ocho de abril.

- Que de la revisión que realizó al sistema nacional de registro de candidaturas y precandidaturas, no se localizó que el recurrente hubiera registrado a diversas personas como tales y en el Sistema tampoco se localizaron informes de ingresos o gastos de precampaña correspondiente al proceso local en la entidad.
- Que la revisión de las convocatorias emitidas por el recurrente para el proceso de selección de sus candidaturas dejaba ver que, en el caso de las personas aspirantes para los cargos de diputaciones locales y presidencias municipales fue posterior al período de precampaña, pero las personas habían obtenido la calidad de precandidatas **al momento de realizar actividades con la finalidad de posicionarse frente a personas militantes o simpatizantes del partido**, por lo que tenían la obligación de presentar el informe de precampaña, ya que fue el propio partido quien les permitió realizar tales manifestaciones.
- Que ni la Ley de Partidos Políticos ni la Ley Electoral restringen la obligación de presentar informes de precampaña de personas electas a través del método de contienda interna, por lo que era evidente que el partido tenía la obligación de registrar a las personas precandidatas.
- Que aun cuando las personas involucradas **no fueron registradas con la denominación específica de “precandidatas” estaban obligadas a presentar los informes respectivos, ya que la ley no distingue.**
- Que las personas involucradas solicitaron su registro como precandidatas en el proceso de selección interna y de conformidad con la convocatoria del partido eran **aspirantes**, por lo que tenían la obligación de presentar su informe de precampaña dado que fue el propio partido quien les permitió contender formalmente en el proceso interno.
- Que, en el caso de José Fernando Lacunza Sotelo, se habían encontrado mantas y diversas imágenes en las que aparece posicionando su imagen, las cuales fueron **difundidas** durante el período comprendido del catorce de diciembre de dos mil veinte al ocho de enero de dos mil veintiuno, acreditándose además su finalidad electoral, las manifestaciones con el partido y su



vinculación al proceso electoral actual con el período para el que se está posicionando.

- Los hallazgos se verificaron durante los períodos establecidos por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
- Aun cuando se deba atender a los plazos previstos en las convocatorias del partido, las conductas desplegadas sí cumplieron con el elemento de temporalidad.
- La serie de actos necesariamente implicaron el flujo de recursos para su realización, y debía ser reportado en el informe correspondiente, lo que no ocurrió al no estar registradas las precandidaturas en el sistema de contabilidad en línea, lo que obviamente les imposibilitó para reportar datos en el Sistema, e impidió las facultades de fiscalización.
- Que el partido había solicitado horas antes de que se resolviera el Dictamen y la resolución impugnada que se le permitiera cargar los datos respectivos en el Sistema de Fiscalización.
- A causa de las conductas que se tuvieron como acreditadas, se determinó la pérdida del derecho de las precandidaturas a ser registradas o con la cancelación de dicho registro a diversas personas, así como una multa al recurrente.

Sin prejuzgar sobre lo acertado o no de las consideraciones de la resolución del procedimiento oficioso sancionador -dado que no es motivo de controversia en la presente determinación²²-, de su lectura es dable desprender que en forma contraria a lo que expone el recurrente, la autoridad responsable no prejuzgó sobre la existencia de la propaganda, sino que con base en los hallazgos detectados en el monitoreo, recabó las pruebas que estimó adecuadas para tener la certeza de la celebración de procesos internos de selección en la entidad y en la resolución impugnada solamente revisó la infracción imputada al partido por la colocación de propaganda -durante esa etapa del proceso electoral-, no

²² Resolución que incluso ya fue impugnada por lo que ve a algunas de las sanciones impuestas, en las apelaciones identificadas con la clave SCM-RAP-19/2021 y SCM-RAP-20/2021 del índice de esta Sala Regional.

reportada, siendo que el procedimiento oficioso lo inició justamente para garantizar el debido proceso a las diversas personas que podían estar involucradas en la comisión de un actuar irregular -en que también podría estar involucrado el partido- consistente en la omisión, o no, de la presentación de los informes de precampaña de dichas personas, de lo que no puede desprenderse una vulneración a su presunción de inocencia.

En ese sentido, la conclusión **7-C2-GR** no podría causar al actor un perjuicio por el solo hecho de ordenar el inicio de un procedimiento oficioso sancionador, ya que el objeto de la autoridad responsable precisamente fue investigar y buscar elementos para concluir si se habían realizado actos de precampaña y en ese caso, otorgar la garantía de audiencia al partido y a las personas que pudieran estar vinculadas como aspirantes a diversas postulaciones en relación con su obligación de presentar informes de precampaña, mientras que en la resolución impugnada, se sancionó al partido por la colocación de propaganda durante la etapa de precampaña - cuestión que no fue materia de investigación en el proceso oficioso-.

En tal virtud, la resolución del procedimiento oficioso sancionador fue el resultado de diversas actuaciones procedimentales, lo que incluye el emplazamiento de las personas involucradas en la propaganda y del partido mismo, así como la valoración de las convocatorias a los cargos de elección popular y probanzas halladas durante el monitoreo, por lo que no podría haber sido emitida en una sola etapa ni al unísono de la resolución impugnada.

En ese tenor, no asiste la razón al partido cuando señala que el Consejo General estaría contabilizando gastos y estableciendo sanciones sin la existencia de un pronunciamiento definitivo de la misma autoridad sobre la realización de actos de precampaña, ya que las conclusiones aunque vinculadas fueron el sustento de dos determinaciones distintas e incluso, revisaron cuestiones diversas.



En tal contexto, el partido pierde de vista que lo que quedó corroborado en el Dictamen, fue la existencia de propaganda colocada en la vía pública con alusiones a su logotipo y al proceso electoral a celebrarse concretamente en un municipio, con referencias a la próxima administración municipal, lo que no fue aclarado en su oportunidad.

De ahí que el Dictamen **sí formó parte de una decisión definitiva al interior del Instituto**, que fue el resultado de la realización de una serie de etapas previstas en las normas de la materia, cuyas consecuencias fueron plasmadas en la resolución impugnada ante la falta de una explicación idónea por parte del recurrente, cuando en su momento fue llamado a aclarar la observación formulada.

En ese orden de ideas tampoco tiene razón el actor cuando señala que al haber emitido las conclusiones **7-C2-GR** y **7-C3-GR** podría ser sancionado dos veces por la misma causa, ya que éstas fueron diversas.

Al respecto, la Ley de Partidos Políticos en su artículo 79 párrafo 1 inciso a) fracción II señala que las personas candidatas o precandidatas son **responsables solidarias del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña y se analizarán de manera separada las infracciones en que incurran**.

A su vez, el artículo 43 párrafo 1 del Reglamento señala que el Consejo General impondrá, en su caso, las sanciones correspondientes y para su individualización, una vez acreditada la existencia de una falta y su imputación, se deberá tomar en cuenta las circunstancias de la contravención a la norma.

En ese sentido, derivado de la observación **7-C3-GR** que se tuvo por **no atendida** en el Dictamen, en la resolución impugnada se impuso una sanción porque el actor no reportó gastos por concepto de **propaganda colocada en la vía pública por un monto de**

dieciocho mil cien pesos (\$18,100.00), ya que se estimó que la respuesta del partido no fue idónea, ya que no se advertían conductas tendentes a deslindarse de las irregularidades detectadas, lo que se calificó como una conducta **grave ordinaria**.

Por su parte, en la resolución del procedimiento oficioso sancionador generado con motivo de la observación **7-C2-GR** se sancionó a las personas precandidatas por no presentar los informes de precampaña correspondientes, lo que **dada la gravedad de su conducta conllevaba la pérdida del derecho a ser registradas como candidatas o en su caso con la cancelación de registro**, según el artículo 79 párrafo 1 inciso a) fracciones I y III de la Ley de Partidos y 223 del Reglamento.

Por lo que hace al partido, en la resolución del procedimiento oficioso sancionador, el Consejo General señaló además que **fue omiso en presentar seis informes de precampaña**, lo que era una falta de carácter sustantivo y grave especial, lo que le hizo acreedor a una sanción económica²³.

Bajo esa tesitura se tiene que en forma contraria a lo que expuso el recurrente, las sanciones fueron generadas por conductas y supuestos que, aunque vinculados, versaron sobre distintas violaciones en materia de fiscalización, lo que es correcto al tenor de lo que señala el artículo 79 de la Ley de Partidos Políticos ya invocado.

Por ende, la autoridad responsable no incurrió en una duplicidad de sanciones, como pretende hacer ver el actor.

En contexto, se hace notar que tal como lo expuso la autoridad responsable, al emitir una respuesta tan general, **el partido en su**

²³ Se impuso una reducción del veinticinco por ciento (25%) de la ministración mensual hasta alcanzar un monto líquido de seis millones quinientos setenta y tres mil trescientos noventa y un pesos con noventa y siete centavos (\$6'573,391.97).



oficio de aclaración no allegó elementos suficientes para deslindarse de las conductas que le fueron atribuidas.

Por ende, tal como lo sostuvo el Consejo General, de la respuesta dada por el partido no se desprende un deslinde efectivo sobre la conducta ni los egresos observados, toda vez que se limitó a enunciar que no había registrado a personas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidaturas y Candidaturas porque no tenía precandidaturas reconocidas.

En las relatadas condiciones, el partido dejó de acreditar que el gasto de propaganda colocada en vía pública no era resultado de un proceso interno, por lo que contrarió el contenido de los artículos 79 párrafo 1 inciso a) fracción I de la Ley de Partidos en relación con el 127 del Reglamento.

Por ende, no asiste la razón al recurrente cuando señala que se vulneró el principio de presunción de inocencia en su perjuicio, al quedar acreditado que el Instituto llevó a cabo un procedimiento en el que indagó, recabó pruebas y emplazó a las partes vinculadas a efecto de respetar su garantía de audiencia.

Sobre esa misma idea, tampoco asiste la razón al partido cuando expone que los hallazgos que la autoridad responsable tomó como base para imponerle una sanción económica, fueron capturados fuera del plazo de precampañas previsto en el calendario del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, ya que **éstos transcurrieron del catorce de diciembre de dos mil veinte al ocho de enero, mientras que los registros fueron capturados el diecinueve de enero.**

Lo anterior es **infundado**, porque con independencia de la temporalidad en la que se reportaron los hallazgos, lo cierto es que la conducta por la que se sancionó al partido derivó de la comprobación sobre la colocación de propaganda en la vía pública

alusiva a él y difundida durante un período que incluía el de precampañas, cuyo contenido denotaba el posicionamiento de la persona a un cargo de elección popular, de lo que no se deslindó correctamente.

Al respecto, debe señalarse que de conformidad con lo que señala el artículo 79 párrafo 1 inciso a) fracción V de la Ley de Partidos Políticos, la propaganda **que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública** - una vez **concluido dicho proceso** o, en su caso, una vez que el partido postule candidaturas -, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre de la persona precandidata triunfadora de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste y **deberán ser reportados en los informes correspondientes.**

En ese sentido, la temporalidad en la que la autoridad fiscalizadora constató la colocación de la propaganda o las horas en las que se capturaron los registros correspondientes en el sistema respectivo²⁴, como relata en su demanda, no es un elemento que por sí mismo demerite los hallazgos o que permita evidenciar que la propaganda no es atribuible al recurrente.

Ello, porque no basta que el recurrente señale que de conformidad con el calendario electoral local, el lapso de precampañas concluía el ocho de enero y que si el hallazgo fue reportado el diecinueve siguiente no debe serle atribuido, ya que con dicha aseveración no podría desligarse de la aclaración sobre su vinculación con la propaganda encontrada, además de que no **fue lo que sostuvo ante la Unidad Técnica cuando fue requerido.**

²⁴ Sistema integral de monitoreo de espectaculares y medios impresos. Los testigos se tienen a la vista al momento de resolver al haber sido allegados por la autoridad responsable durante la instrucción del presente recurso.



En ese tenor, en la conclusión del Dictamen se le indicó al partido que la propaganda **contenía elementos que podrían posicionarle**, al advertirse en forma adicional a la imagen y al nombre de la persona aspirante (Fernando Lacunza), **el logotipo del partido y alusiones al periodo de la siguiente administración municipal**, por lo que es inconcuso que **la sanción buscó evitar un posicionamiento anticipado**.

Al respecto, es pertinente señalar que la Sala Superior en la resolución del juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-416/2021** y sus expedientes acumulados, sostuvo que con independencia de si existió un período formal de precampañas, lo trascendente era la acreditación de la manifestación de contender aun cuando se hubiera expuesto que no se realizaron precampañas²⁵.

Así, la Sala Superior razonó que el Consejo General no tenía la obligación de analizar los elementos referidos para determinar si existieron actos de precampaña, sino únicamente si las publicaciones cumplían con los elementos personal, temporal y subjetivo para tenerlos por probados y tenerse por acreditado que se realizaron actos de precampaña en el marco del proceso electoral local que se desarrolla en el estado de Guerrero²⁶.

Además la Sala Superior expuso que los actos de propaganda (atribuibles a las personas aspirantes) debían considerarse como de precampaña, con independencia de que obtuvieran algún tipo de registro o se les asignara la denominación de precandidaturas por parte del partido; que la obligación de presentar los informes de gastos de precampaña **existía sin importar la previsión expresa de esta etapa en su convocatoria de selección**.

²⁵ La Sala Superior indicó además que en el supuesto no concedido de que no hubo una etapa de precampañas, las personas aspirantes no se encontraban exentas de presentar el informe de precampaña, porque, aun cuando no hubiesen tenido ingresos y egresos tenían el deber de reportar a la autoridad fiscalizadora en ceros.

²⁶ Cuestión que refiere la Sala Superior que fue confirmada en la resolución de la apelación SUP-RAP-61/2021 de su índice.

Ello, porque los actos que realizaron diversas personas **tuvieron una intención electoral en el territorio en que eran aspirantes.**

De ahí que no le asista la razón al partido en este punto y la observación haya sido correcta, ya que la Unidad de Fiscalización explicó al recurrente los motivos por los cuales estimó que la propaganda era atribuible a él y con base en su respuesta determinó que la observación no había sido atendida.

En ese mismo aspecto es **infundada** la aseveración del recurrente en tanto a que se trató de “pesquisas generales”, dado que el inicio de la investigación no encuadró con las circunstancias de tiempo, modo o lugar que hicieran verosímil la culpa que le fue imputada, ya que no se trató de pesquisas sino de una investigación hecha a la luz de omisiones encontradas en los gastos de precampaña del partido.

En ese tenor, el artículo 27 del Reglamento faculta a la Unidad Técnica a determinar el valor de los gastos no reportados si de la revisión de las operaciones, informes y estados financieros, monitoreo de gasto, así como de la aplicación de cualquier otro procedimiento, se determina la erogación de gastos, lo que ocurrió en la especie.

Aunado a esto último, debe decirse que los monitoreos forman parte de los procedimientos de fiscalización y de conformidad con los artículos 319 y 320 del Reglamento, la Unidad Técnica realizará las gestiones necesarias para llevar a cabo monitoreo en propaganda en vía pública con el objeto de obtener datos que permitan conocer la cantidad, las características y ubicación de la propaganda localizada en territorio nacional, tendentes a obtener o promover a las personas precandidatas y candidatas a cargos de elección popular.



En mérito de lo anterior, tal como se desprende de las documentales que obran en autos y que fueron reseñadas con antelación, a juicio de esta Sala Regional fue acertado que con base en los monitoreos, la autoridad responsable detectara la colocación de propaganda en la vía pública y ejerciera sus facultades en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

No obstante ello, la respuesta del partido no fue satisfactoria, al no deslindarse de la colocación de propaganda y no demostrar que no estaba vinculada a su proceso de selección de candidaturas, motivo por el cual, la Unidad de Fiscalización tuvo por no atendida la observación.

Por otra parte, a juicio de esta Sala Regional es **infundado** el motivo de disenso en el que el partido se duele de que la autoridad responsable no se cercioró si la persona que apareció en la propaganda tuvo el carácter de precandidata, lo que se debía acreditar plenamente.

Lo anterior, porque tal como quedó evidenciado en la resolución del procedimiento oficioso sancionador, el Consejo General observó una cierta vinculación con el logotipo y nombre del partido, e incluso les llamó para que manifestaran lo que estimaran conveniente dentro de dicho procedimiento²⁷.

Así, en dicha resolución consta que se hicieron diversas notificaciones y llamamientos dentro del proceso para que presentaran alegatos en defensa de sus intereses.

Por tanto, es infundado el agravio del partido respecto a que no se le dio derecho de audiencia a la persona vinculada con la

²⁷ Al respecto véase la jurisprudencia 26/2015 de la Sala Superior, de rubro: **INFORMES DE GASTOS DE PRECampaña. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26.

propaganda para que se manifestara sobre los hechos por los que se emitió la respectiva sanción.

En ese sentido, no asiste la razón al recurrente cuando señala que la persona involucrada en la propaganda debía estar incluida en la lista de solicitudes aprobadas por la Comisión Nacional de Elecciones y que se le debió haber requerido para indagar su autoría en la colocación de la propaganda.

Esto, porque tal como se expuso en líneas precedentes, en la resolución del procedimiento oficioso sancionador, el Consejo General concluyó que con independencia de que no se les denominara expresamente “precandidatas” sino “aspirantes” a las personas vinculadas con la propaganda, lo cierto es que de la interpretación de la convocatoria emitida por el partido para postular candidaturas a diversos cargos de elección popular se colegía que tales personas sí realizaron actos de precampaña dentro del período establecido por la autoridad electoral local.

Además, el Consejo General razonó en la resolución del procedimiento oficioso sancionador, que los actos de precampaña se habían intensificado una vez que tales personas acudieron ante el partido a manifestar su interés por representarlo en la elección a un cargo público.

Así, la autoridad responsable expuso que **las personas relacionadas con la propaganda desplegaron una serie de actos reiterados y sistemáticos para manifestar su interés en participar en el proceso electoral local, lo que necesariamente implicó el flujo de recursos**, ante lo cual el partido había sido omiso en registrarlos como precandidatos.

Ello, aun cuando en su convocatoria se aludiera a ellas como **aspirantes**, ya que participaron en el proceso interno de selección de candidaturas y el partido permitió dichas actividades, además de



que las personas aspirantes se sujetaron al procedimiento del partido.

En esa tesitura, el actor parte de una premisa equivocada al pretender señalar que los resultados de su proceso interno serían publicados hasta el veintisiete de marzo y que por ello no tenía la obligación de reportar a las personas aspirantes, ya que aun bajo ese argumento, existió **la intención de lograr un posicionamiento**.

No pasa desapercibido que el propio recurrente señala que en su convocatoria se previó que el método de definición de las candidaturas podría ser un registro único o la realización de una encuesta, sin embargo tampoco tiene razón en ese punto, ya que de conformidad con lo que señalan los numerales 238 y 239 del Reglamento, debía presentar **un informe de precampaña por cada una de las personas precandidatas (o aspirantes) registradas ante el partido, y en los casos de candidatura única, desde el reconocimiento del partido hasta la postulación²⁸**.

Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido en la jurisprudencia 32/2012²⁹ de rubro: **PARTIDOS POLÍTICOS. SON RESPONSABLES DEL CONTROL DE INGRESOS Y GASTOS DE SUS PRECANDIDATOS**, que los partidos políticos son responsables del control y registro contable de los ingresos y gastos de sus personas precandidatas y de recabar la documentación comprobatoria, pues éstos deben entenderse comprendidos dentro de su financiamiento, cuyo ejercicio se rige por los principios de rendición de cuentas, certeza y transparencia.

En esa perspectiva, es innegable que la autoridad administrativa electoral federal, cuenta con facultades para hacer observaciones o solicitar aclaraciones en términos de las normas aplicables.

²⁸ Además, se deberán incluir la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados, desde el registro de las precandidaturas hasta la postulación respectiva.

²⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 20 y 21.

Ello, al ser necesario allegarse de la información para efectos de verificar el origen y aplicación de los recursos entregados a los partidos políticos, sin lo cual no podía llevarse a cabo en sus términos la actividad fiscalizadora encomendada por mandato de la Constitución y la Ley Electoral.

En las relatadas condiciones, no se observa que la autoridad responsable haya actuado en forma indebida o realizado una interpretación que menoscabara o restringiera los derechos del recurrente, o que de alguna forma se le impidiera comprobar los gastos erogados por concepto de colocación de propaganda en la vía pública que le fueron solicitados.

Por otra parte, el actor aduce que la persona involucrada en la colocación de propaganda era la idónea para explicar por qué decidió incluir su nombre junto al logotipo y denominación, lo que es inexacto para deslindarse de las conductas imputadas, ya que se estima correcto que a través del inicio del procedimiento oficioso sancionador **INE/P-COF-UTF/69/2021/GRO** se llevara a cabo dicho procedimiento y se llamara a la persona involucrada garantizando su derecho de audiencia, sin embargo correspondía al propio partido aclarar y evidenciar que no fue responsable de la colocación de la propaganda vinculada con su logotipo ni con el proceso electoral, o en su caso, que se había deslindado de manera oportuna.

En este contexto, para esta Sala Regional resulta claro que, contrariamente a lo expuesto por el recurrente, la autoridad responsable sí expuso las razones y motivos por los cuales estableció que el partido debía ser sancionado a causa de la observación **7-C3-GR** que no fue atendida, al limitarse a enunciar que no ejerció un proceso interno y que la propaganda debía atribuirse a la libertad de expresión de las personas.



De ahí que resulte infundada la aseveración del recurrente en cuanto señala que no le correspondía comprobar los gastos, porque conocía los motivos y fundamentos que sirvieron de base a la autoridad responsable –porque supo de ellos a través del requerimiento hecho por la Unidad Técnica- los cuales contestó en forma genérica en su propio perjuicio.

En mérito de lo anterior, se considera que la resolución impugnada debe ser confirmada, en lo que fue parte de la presente apelación.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

Notifíquese personalmente al recurrente; **por correo electrónico**, con copia certificada de esta resolución, al Consejo General, y por **estrados** a las demás personas interesadas; así mismo infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 1/2017.

Devuélvanse las constancias que correspondan, y en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **unanimidad** de votos la Magistrada y los Magistrados ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 electoral³⁰.

³⁰ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.