



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SM-RAP-30/2023

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA EN
FUNCIONES DE MAGISTRADA:** ELENA PONCE
AGUILAR

SECRETARIA: DIANA ELENA MOYA VILLARREAL

COLABORÓ: NAYELI MARISOL ÁVILA CERVANTES

Monterrey, Nuevo León, a catorce de noviembre de dos mil veintitrés.

Sentencia definitiva que **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución INE/CG557/2023 controvertidos, porque el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no atendió, congruentemente, los argumentos que el partido hizo valer en su escrito de respuesta MORENA/CEN/SF/103/2023, a fin de justificar por qué no tenía la obligación de presentar en el Sistema Integral de Fiscalización los 64 informes de precampaña que diversas personas hicieron llegar a la responsable en forma física.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO	3
4.1. Materia de la controversia	3
4.2. Decisión	13
4.3. Justificación de la decisión	13
5. EFECTOS	21
6. RESOLUTIVOS	21

GLOSARIO

INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
SNR:	Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos

UTF:

Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Resolución IN/CG158/2023. El veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés¹, el Consejo General del *INE* aprobó el acuerdo INE/CG/158/2023, a través de la cual impuso diversas sanciones al apelante por irregularidades encontradas en la revisión de sus informes de ingresos y gastos de precampaña, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2022-2023 para elegir diputaciones en el estado de Coahuila de Zaragoza.

1.2 Primer recurso de apelación SM-RAP-25/2023. En contra de lo anterior, el veintiocho de marzo, MORENA interpuso recurso de apelación.

El veintiséis de abril, esta Sala Regional determinó modificar el dictamen consolidado INE/CG156/2023 y la resolución INE/CG158/2023, en lo relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de **precampaña** de Morena, al determinar que se vulneró su garantía de audiencia.

2

1.3. Acuerdo INE/CG557/2023. En cumplimiento a lo anterior, el ocho de mayo, el Consejo General del *INE* emitió un nuevo Oficio de errores y omisiones número INE/UTF/DA/7573/2023, en el que observó los informes físicos presentados por personas que se ostentaron como precandidatas y no fueron registradas por el partido.

Para efectos de dar respuesta, Morena presentó el escrito MORENA/CEN/SF/103/2023 y confronta, en el que expuso diversos argumentos respecto a lo observado por la autoridad responsable.

Posteriormente, el cinco de octubre, el consejo General del *INE* emitió el Acuerdo INE/CG557/2023, mediante el cual modificó el dictamen consolidado INE/CG156/2023 y la resolución INE/CG158/2023, relativos a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de Morena, correspondientes al Proceso Electoral Local 2022-2023 en el estado de Coahuila de Zaragoza. En consecuencia, respecto a la Conclusión 7-C8-CO, determinó que se trató de una falta de carácter

¹ Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintitrés, salvo distinta precisión.



sustancial y sancionó a Morena con la reducción del 25% de la ministración mensual, hasta alcanzar la cantidad \$4,779,218.56.

1.4. Segundo recurso de apelación SM-RAP-30/2023. Inconforme, el ocho de octubre, MORENA interpuso el recurso que nos ocupa.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este asunto, por controvertirse una determinación emitida por el Consejo General del *INE* relativa a la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de Morena de supuestos aspirantes a diputaciones locales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2022-2023, en el estado de Coahuila de Zaragoza, entidad federativa en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 176, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en relación con el 44, párrafo 1, inciso b), de la *Ley de Medios*.

3. PROCEDENCIA

El recurso de apelación es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la *Ley de Medios*, de conformidad a lo razonado en el auto de admisión correspondiente².

3

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

➤ Resolución SM-RAP-25/2023

El veintiséis de abril, esta Sala Regional determinó modificar el dictamen consolidado INE/CG156/2023 y la resolución INE/CG158/2023, en lo relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de **precampaña** de Morena, al determinar que se vulneró la garantía de audiencia del partido recurrente. Lo anterior para los efectos siguientes:

6.1. Se *modifica*, en lo que fueron materia de controversia, el dictamen consolidado INE/CG156/2023 y la resolución INE/CG158/2023, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en lo relativo a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de MORENA, correspondientes al

² Visible en los autos del expediente principal.

proceso electoral local ordinario 2023 para elegir diputaciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza, a fin de **dejar sin efectos** la conclusión sancionatoria 7_C8_CO (y la observación 8, realizada en el Oficio de errores y omisiones) y, en vía de consecuencia, las diversas conclusiones 7_C6_CO y 7_C7_CO, que dependen de la primera de las mencionadas.

6.2. Se ordena **reponer el procedimiento**, a fin de que la autoridad fiscalizadora garantice una defensa adecuada al recurrente respecto de la observación 8, realizada en el Oficio de errores y omisiones derivado de la revisión de los Informes de precampaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2022(sic)-2023 en el Estado de Coahuila; de veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, identificado con la clave INE/UTF/DA/2105/2023. Para ello:

6.2.1. La **Unidad Técnica de Fiscalización** deberá emitir un nuevo oficio de errores y omisiones por lo que hace a la citada observación, en la cual: **a) señale con claridad** si únicamente requiere de aclaraciones o, bien, de ciertas acciones que despliegue el partido político recurrente, a fin de atender el error u omisión observado; y **b) le allegue de toda la documentación** que soporte la observación, en particular, la relacionada con los informes presentados físicamente por diversas ciudadanas y ciudadanos.

6.2.2. Al momento de determinar si el recurrente incurrió en alguna irregularidad en materia de fiscalización, y de ser procedente, al individualizar alguna sanción, el **Consejo General del Instituto Nacional Electoral** deberá analizar exhaustivamente las defensas que, en su caso, haga valer el partido político recurrente, a fin de acogerlas o desestimarlas de manera fundada y motivada, analizando el contexto integral del caso sometido a su decisión.

6.3. En su momento, la autoridad responsable deberá emitir **un nuevo dictamen consolidado y resolución**, en los cuales, como se adelantó, atienda las defensas hechas valer por el apelante y el contexto del caso; considerando que opera en favor del recurrente el principio de no reformar en su perjuicio (por lo cual no se podrá tener por acreditada irregularidad alguna en relación con las 22 personas ciudadanas en las que en los actos impugnados no se actualizó alguna falta y, en su caso, respecto de lo restante, la sanción no podrá ser más severa).

➤ **Nuevo oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/7573/2023**

En cumplimiento a lo ordenado en el SM-RAP-25/2023, la responsable emitió un nuevo oficio de errores y omisiones INE/UTF/DA/7573/2023, en el que informó y requirió a Morena lo siguiente:

Diputaciones Locales de Mayoría Relativa

Informes físicos presentados por personas que se ostentaron como precandidatas y no fueron registradas por el partido.

1. Esta Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) recibió de manera física 86 informes de ingresos y gastos de precampaña correspondientes a 84 personas que manifestaron ser aspirantes a una candidatura de Morena a cargos de Diputaciones Locales por el principio de mayoría relativa. Dichos informes fueron presentados ante las Juntas Local y Distritales Ejecutivas en el estado de Coahuila, así como ante el Organismo Público Local Electoral de aquella entidad; sin embargo, de la revisión al Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR), no se localizó que hubiera registrado precandidaturas a dichos cargos. Los casos en comento se detallan en el **Anexo 1** del presente oficio.

Asimismo, de la verificación al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), se constató que no se realizaron registros contables de ingresos y gastos de precampaña relativos a los cargos de diputaciones locales. Del mismo modo, fue localizado en el referido sistema, el Manifiesto por medio del cual el partido informa que no realizaría precampaña para los referidos cargos en el PELO 2022-2023 de Coahuila.

En contraste con lo anterior, se identifican 13 informes en los que se da cuenta de ingresos y/o gastos realizados por igual número de personas en el marco de la precampaña por montos que suman \$166,409.13 y \$76,709.69, respectivamente. Los casos se señalan con (1) en el **Anexo 1**, del presente oficio. Finalmente, 10 informes señalados con (2) en el **Anexo 1**, fueron presentados fuera del plazo establecido para tal fin en el Acuerdo INE/CG852/2022. Los 86 informes recibidos de manera física se adjuntan de manera digitalizada al presente oficio en el archivo electrónico INFORMES PRECAMPANA DMR MORENA COAHUILA 2023.zip.

Se le solicita presentar en el SIF:

- Los comprobantes de los ingresos recibidos y los gastos realizados durante el periodo de precampaña, que fueron informados por diversos ciudadanos en los formatos de informes de precampaña presentados físicamente, con la totalidad de requisitos que establece el RF.
- Justificación por el cual no registró precandidaturas en el SNR cuando, al menos 13 ciudadanos, manifiestan en sus formatos de informes de precampaña haber recibido ingresos y/o realizado gastos por dicho concepto durante el referido periodo.
- Las aclaraciones que a su derecho convenga.

5

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191, numeral 1, inciso d); 192, numerales 1, incisos c), d), e), f), h) e i), 2 y 3; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos a), c), d), e) y h); 200 de la LGIPE; 75, 77, 79, numeral 1, inciso a), de la LGPP, 193, 232, numeral 1 inciso c); 235 numeral 1, inciso a); 239 del RF, en relación con el acuerdo INE/CG853/2022.

Se dan a conocer las observaciones anteriores, con el objetivo de que no incurra en alguna conducta que sea susceptible de sanción como las señaladas en el artículo 443 y 445 de la LGIPE.

➤ Escrito de respuesta

En respuesta a lo anterior, Morena presentó el escrito MORENA/CEN/SF/103/2023, en el que reiteró los argumentos y agravios presentados con anterioridad (en respuesta al oficio INE/UTF/DA/2105/2023) y esencialmente hace valer lo siguiente.

Morena refirió que, en la reposición del procedimiento la responsable incurrió en una violación al debido proceso porque omitió señalar de forma clara y precisa cuál sería la infracción cometida por Morena.

Señaló que la *UTF* en el oficio, no requirió a Morena desplegar acción alguna, por lo tanto, lógica y válidamente -en términos de la sentencia SM-RAP-25/2023- debe entenderse que no se requiere la presentación, ni de forma *ad cautelam* de los presuntos informes de ingresos y gastos de precampaña presentados en físico por los ciudadanos referidos en la observación.

Morena argumentó que no existió ni existe obligación alguna de presentar informe alguno, porque no se actualiza ninguna hipótesis normativa y/o jurisprudencial. De acuerdo con los precedentes de la Sala Superior, existen dos supuestos generadores de la obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña por parte de los partidos políticos:

1. Si algún ciudadano participó en el proceso interno de un partido, con independencia de si realizó actos de precampaña o no.
2. Si el ciudadano realizó actos de precampaña, independiente de si estuvo formalmente registrado como precandidato u obtuvo una denominación distinta.

6

Señaló que en la especie no se actualizó ninguno de los supuestos, porque materialmente fue imposible que el 15 de febrero de 2023 (fecha de presentación física de los informes por los ciudadanos) las personas que presentaron los informes hayan participado en un proceso interno de Morena, porque en términos de la Convocatoria el proceso de selección interna sería del 20 al 22 de febrero, por lo tanto, solo podrían presentar sus solicitudes para participar en ese lapso.

Además, mencionó que la responsable realizó una lectura parcial de los documentos presuntamente presentados por los ciudadanos observados en su Anexo 1, porque de una lectura de ese documento es posible advertir que las y los ciudadanos expresamente señalaron *“no se ha iniciado el proceso interno correspondiente”* y que el informe *“es presentado en ceros, en virtud de no generarse actos u operaciones que tengan apegada naturaleza proselitista, esta ausencia involucró los rubros de redes sociales, eventos, caminatas y participación en la vida interna del Instituto Político Morena”*.

Respecto a lo solicitado por la responsable, Morena señaló que no tiene comprobantes de ingresos y/o gastos realizados durante el periodo de precampaña y reiteró que el total de los 84 ciudadanos que presentaron los informes manifestaron expresamente no haber tenido acto u operación de naturaleza proselitista que implicara un acto o gasto de precampaña.

De esos 84 ciudadanos, 71 manifestaron no haber tenido ingreso/o gasto alguno. Los 13 ciudadanos restantes que manifestaron haber tenido algún ingreso y/o gasto, no se trataron de gastos proselitistas como lo manifestaron expresamente, y en todo caso parecería que se trató de un error. Lo cual debió haber sido advertido por la autoridad, tan solo siendo sensible por tratarse de ciudadanía que no conoce el entramado excesivo de regulaciones de la autoridad nacional.

Por lo tanto, señaló que no era posible presentar en el *SIF* los comprobantes de ingresos y/o gastos de precampaña porque no existieron.

Además, expuso que no registró precandidaturas en el *SNR* porque no existió precampaña, no hubo ciudadanos y/o ciudadanas que participaran en el proceso interno de Morena, porque jurídica y materialmente era imposible, toda vez que se aperturó el sistema para recibir solicitudes 8 días después del periodo de precampaña.

Finalmente, Morena solicitó a la responsable que analizara de forma integral y cuidadosamente las aclaraciones que han sido abundantemente presentadas y que fueron reiteradas en el acto de confronta, explicando que se trata de una confusión.

➤ **Resolución impugnada INE/CG557/2023**

Posteriormente, el 5 de octubre el Consejo General del *INE* **emitió una nueva resolución [INE/CG557/2023]**.

Al analizar los argumentos expuestos por Morena en su escrito de respuesta, determinó dejar sin efectos las conclusiones 7-C6-CO y 7-C7-CO.

Sin embargo, respecto a la conclusión **7-C8-CO** determinó que Morena presentó 64 informes de precampaña fuera de los mecanismos establecidos para su presentación (así como las credenciales de elector y los formularios de aceptación correspondientes a las personas que manifestaron ser aspirantes a una candidatura de Morena, a cargos de Diputaciones locales por

el principio de mayoría relativa), atentando en contra de lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, y el artículo 239, numerales 1 y 2 del Reglamento de Fiscalización del *INE*.

Por lo tanto, la responsable consideró no atendida la observación, por lo siguiente:

- El sujeto obligado conocía los alcances de las disposiciones legales invocadas, el requerimiento electrónico emitido por la autoridad y el plazo de revisión del informe de precampaña del proceso electoral 2022-2023.
- En la póliza PC/DR-01/02-03-2023 Morena adjuntó los **64** formatos de informes de precampaña, sin embargo, al reponerse el procedimiento para respetar la garantía de audiencia, en esta “nueva” ocasión Morena no adjuntó esos formatos. Por lo tanto, argumenta que no puede asumir que los 64 informes presentados (con anterioridad) no existieron, pues esos informes fueron cargados por el sujeto obligado como una aceptación de su obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña. Aunado a que, el partido en respuesta al oficio de errores y omisiones sostiene la existencia de los 64 informes referidos.
- Respecto a las 22 personas señaladas con “A” en el Anexo 1_Morena_CO, el *INE* determinó que no serían objeto de análisis, porque el dictamen anterior quedó firme respecto a esas personas. Con relación a las 11 personas que presentaron sus informes en las Juntas Local y Distritales, la responsable señaló que no tiene evidencia que le permita determinar la existencia de ingresos o gastos de precampaña, respecto a las personas que suscribieron dichos informes.
- Por cuanto hace a los argumentos de Morena referentes a que la responsable fue omisa en señalar si se debían desplegar ciertas acciones para atender el error u omisión observada, el *INE* argumenta que se le solicitó presentar la debida comprobación de los ingresos y gastos obtenidos por los ciudadanos que así lo manifestaron y la justificación por la cual no registró precandidaturas en el *SNR*.



- La solicitud del informe de precampaña de cada uno de los ciudadanos no es un hecho que pueda ser subsanable, toda vez que se trata de hechos consumados y Morena no registró en su momento a los precandidatos en el *SNR*, por lo que no se generó una contabilidad en la que debieran presentar los informes correspondientes.
- Aun cuando Morena menciona que los ciudadanos no realizaron actos de precampaña, fue el propio partido político quien optó por presentar 64 formatos de informes en el *SIF* mediante la póliza PC-DR-01/02-03-2023, en la contabilidad de la Concentradora Local, por lo tanto, Morena no se ajustó a lo establecido en la normatividad, ya que si bien presentó los informes, no lo realizó en la contabilidad de los precandidatos, y tal como lo señaló el partido en el desarrollo de la confronta, sí fueron reconocidos como tales al momento de incluirlos en el *SIF*.

Es decir, en un primer momento, Morena debió registrar a los ciudadanos como precandidatos en el *SNR*, para poder acceder al *SIF* y estar en posibilidad de rendir los informes de precampaña, en ese sentido, al presentar los informes fuera de los mecanismos establecidos, es que no quedó atendida la observación y se impuso una sanción a Morena, ya que la omisión de rendir informes de precampaña atenta de manera grave el bien jurídico protegido, que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización.

- Durante la confronta, Morena hizo referencia a la solicitud de apertura del *SNR* para el registro de las precandidaturas, por lo que, el propio partido al desplegar dichas acciones realizó un reconocimiento de la obligación de la entrega de informes de ingresos y gastos que debían ser presentados ante dicha autoridad.
- Morena al realizar acciones tendientes al registro de los informes presentados por diversos ciudadanos, asumió que dichas personas serían sus precandidatos, tan es así que pretendió registrarlos, de ahí que el propio partido reconoce su obligación de rendir cuentas.
- Morena al omitir informar a la responsable de la probable precandidatura, impidió que se desplegaran las facultades de fiscalización, así como que se ordenaran los procedimientos de auditoría o la aplicación de diversos mecanismos para el control y

vigilancia del origen, monto, destino y aplicación de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. Y en el caso concreto, las propias personas se asumieron como precandidatos y el partido lo reconoció expresamente en varias ocasiones.

Por lo anterior, es que la responsable estimó que la observación no quedó atendida.

➤ **Planteamientos ante esta Sala**

En contra de la resolución INE/CG557/2023, Morena hace valer lo siguiente:

a) Violación al principio de exhaustividad.

- a. Porque la responsable omitió revisar 7 de las 12 páginas de sus argumentos, además no analizó ningún planteamiento encaminado a demostrar que Morena no tenía la obligación de presentar 64 formatos de informes de precampaña en el *SIF*.
- b. El *INE* únicamente se limitó a señalar que el apelante sí estaba obligado a presentar los informes de precampaña porque aceptó que tenía esa obligación al presentar, en un primer momento, los 64 informes de precampaña.
- c. La responsable dejó de analizar el contexto del caso:
 - i. Que todos los ciudadanos y Morena presentaron los formatos de informes de precampaña *ad cautelam*, señalando que no habían realizado acto o gasto alguno, ni habían participado en ningún proceso interno.
 - ii. Que Morena presentó un manifiesto de no campaña.
 - iii. Que la convocatoria de Morena para aspirantes estableció que las inscripciones empezarían a partir del 20 de febrero de 2023, en tanto que los ciudadanos presentaron los formatos el 15 de febrero, por lo que no podrían ser considerados como precandidatos.
 - iv. Que la presentación de los 64 informes, en un primer momento, se debió a la falta de claridad del *INE* en el oficio de errores y omisiones, y a las violaciones procesales determinadas en el SM-RAP-25/2023.

- v. Que el *INE* no sancionó los otros 22 formatos de informes que presentaron los ciudadanos de forma física pero que Morena no presentó en el *SIF* porque no los logró localizar.
- vi. Que los ciudadanos que suscribieron esos presuntos informes señalaron expresamente que la presentación atendía, exclusivamente, al temor de los criterios *severos* que adoptaba el *INE* con Morena, que pudieran obstaculizar o cancelar una potencial futura candidatura.

b) Violación al principio de debida fundamentación y motivación.

- a. El *INE* partió de premisas falsas para hacer creer que el apelante tenía la obligación de presentar informes de ingresos y gastos de precampaña.
- b. La responsable fue omisa en fundar y motivar la supuesta obligación de Morena de presentar los 64 informes que ahora sanciona.
- c. El *INE* no tuvo evidencia de actividades que generaran gastos, pues solo en un caso existió presunta evidencia de una erogación en redes sociales.
- d. El *INE* incurrió en declaraciones falsas al afirmar que Morena, en la sesión de confronta, reconoció que las personas que presentaron los informes habían sido sus precandidatas y precandidatos.

c) Violación al principio de tipicidad y al derecho de tutela efectiva.

- a. No existe disposición normativa alguna que señale que la presentación de un informe (que no era obligación presentarse) fuera de los mecanismos previstos para ello, es una conducta reprochable.
- b. La responsable busca cambiar el *quid* del asunto y pretende que la discusión se centre en “si existieron o no los 64 informes de precampaña”. Sin embargo, eso no es lo que interesa, porque su existencia no se encuentra tipificada como una conducta sancionable por la normatividad.

- c. No existió la obligación de presentar los informes en el *SIF*, en primer lugar.

d) Violaciones procesales.

- a. La resolución ahora impugnada no atiende lo ordenado en la sentencia de la que derivó, pues el *INE* no repuso el procedimiento, sino que creó una suerte de “segunda vuelta” al procedimiento de fiscalización respecto del procedimiento de precampaña en el proceso electoral local del estado de Coahuila de Zaragoza.
- b. Es violatorio al principio de legalidad que la responsable sancione a Morena por presentar los informes *ad cautelam*, pero no sancione a un diverso partido por la misma conducta.
- c. La responsable solamente emitió un nuevo acuerdo de errores y omisiones (de segunda vuelta), sin considerar que debió reponer el procedimiento a fin de excluir la obligación de Morena de presentar los supuestos informes de gastos de precampaña.
- d. El *INE* fue omiso en solicitar en el oficio de errores y omisiones y en la sesión de confronta, la presentación de nueva cuenta de los 64 formatos de informes, sin embargo, impuso una sanción al recurrente por ello.
- e. La responsable omitió brindarle a Morena una copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de confronta.
- f. En el Oficio de errores y omisiones, la responsable solicitó cosas imposibles de cumplir, cuestiones no aplicables y omitió pronunciarse respecto si el partido debe o no presentar los informes de precampaña.
- g. La responsable incumple la sentencia (SM-RAP-25/2023) porque no requirió a Morena de forma clara algún despliegue de acciones.
- h. La responsable tomó como base la presentación de informes en el procedimiento primigenio, para insistir que Morena presentó mediante un mecanismos distinto los informes de precampaña, sin embargo, existen ciertas *imposibilidades* para Morena:



- i. El recurrente no puede responder cuestiones que no fueron planteadas por la autoridad en el oficio de errores y omisiones (si se debían o no presentar informes de precampaña).
- ii. En caso de que la responsable hubiera fundado la obligación de presentar informes, no podría sancionar a Morena por no haber cumplido una regla que la misma autoridad imposibilitó para ser cumplida, ya que el *INE* no habilitó el sistema correspondiente.
- iii. La responsable solicitó expresamente que la información se subiera en la contabilidad de la cuenta concentradora, buscando que el partido incurriera en la repetición de la conducta que el *INE* calificó como infractora en un primer momento, esto es, la presentación de un informe en un mecanismo distinto.

Finalmente, Morena solicita la suplencia en la deficiencia de la queja.

Cuestión a resolver

Con base en los agravios expuestos, se analizará si el estudio realizado por la autoridad responsable fue exhaustivo y congruente.

4.2. Decisión

Esta Sala Regional considera que deben **revocarse** el dictamen consolidado y la resolución impugnados, porque el *INE* no atendió congruentemente los argumentos que el partido hizo valer en su escrito de respuesta MORENA/CEN/SF/103/2023, a fin de justificar por qué no tenía la obligación de presentar en el *SIF* los 64 informes de precampaña que diversas personas hicieron llegar a la responsable en forma física.

4.3. Justificación de la decisión

4.3.1. Principio de exhaustividad y congruencia

El **principio de exhaustividad** implica que las autoridades electorales, administrativas y/o jurisdiccionales, en sus resoluciones, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún

aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, así como valorar los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones³.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido que este principio impone a los juzgadores, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones⁴.

El principio de congruencia consiste en la correspondencia o relación lógica entre lo aducido por las partes, lo considerado y resuelto por la responsable, y consta de dos vertientes, la interna y la externa.

La **congruencia interna** exige que en la resolución no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos, y la **congruencia externa**, impone la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto por la autoridad con la controversia planteada por las partes en el escrito de demanda⁵.

14 **4.3.2. El actuar de la autoridad responsable no fue conforme a derecho, ya que no atendió congruentemente los argumentos que Morena hizo valer**

En principio es de resaltar que si bien el partido apelante hace valer que el *INE* dejó de atender a cabalidad lo ordenado por esta Sala Regional al resolver el SM-RAP-25/2023, lo cierto es que sus agravios se dirigen a cuestionar la legalidad de la resolución impugnada en cuanto a la acreditación de la infracción, por lo que su pretensión se dirige a que se revoque tal determinación y es en esa medida en que serán analizados sus motivos de disenso.

³ Conforme a lo sustentado por Sala Superior en la Jurisprudencia 43/2002 de rubro: PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

⁴ Jurisprudencia 12/2001 de rubro y texto: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.- Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

⁵ Tal criterio es sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 28/2009 de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.



Morena hace valer que la resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia debido a lo siguiente:

- a. La autoridad responsable se limita a señalar que Morena sí estaba obligado a presentar los informes de precampaña porque “aceptó que tuvo esa obligación cuando presentó los 64 informes”, sin desvirtuar los argumentos que desarrolló en su respuesta al nuevo oficio de errores y omisiones, y omitiendo tomar en consideración que en esa misma respuesta reiteró lo que hizo valer en el diverso oficio de respuesta INE/UTF/DA/2105/2023.
- b. La autoridad dejó de analizar el contexto del caso al dejar de advertir:
 - i. Que todos los ciudadanos y Morena presentaron los formatos de informes *ad cautelam*, señalando que no habían realizado acto o gasto alguno, ni habían participado en ningún proceso interno.
 - ii. Que Morena presentó un manifiesto de no campaña.
 - iii. Que la convocatoria de Morena para aspirantes estableció que las inscripciones empezarían a partir del 20 de febrero de 2023, en tanto que los ciudadanos presentaron los formatos desde el 15 de febrero. Es decir, fue materialmente imposible que Morena supiera sus aspiraciones durante el periodo de precampaña.
 - iv. Que la presentación de los 64 informes, en un primer momento, se debió a la falta de claridad del *INE* en el primer oficio de errores y omisiones, y a las violaciones procesales determinadas en el SM-RAP-25/2023.
 - v. Que el *INE* no sancionó los otros 22 formatos de informes que presentaron los ciudadanos de forma física pero que Morena no presentó en el *SIF* porque no los logró localizar.
 - vi. Que los ciudadanos que suscribieron esos presuntos informes señalaron expresamente que la presentación atendía, exclusivamente, al temor de los criterios *severos* que adoptaba el *INE* con Morena, que pudieran obstaculizar o cancelar una potencial futura candidatura.

Por otra parte, Morena también hace valer la indebida fundamentación y motivación empleada para sancionarlo porque las personas observadas no participaron en proceso interno ni señalaron haberlo hecho, y en sus escritos expresamente refirieron que presentaban el informe pese a no haber participado en proceso interno alguno y no haber realizado algún gasto o acto de precampaña.

Además de ello, la autoridad no tiene evidencia que permita acreditar, al menos de forma indiciaria, que las personas observadas hayan participado en algún proceso interno de Morena al momento de presentar su informe físico y, por otro lado, tampoco cuenta la autoridad responsable con evidencia alguna que acredite que realizaron gastos o actos de precampaña.

El *INE* tergiversa los hechos desconociendo la cronología de lo sucedido. Así, omite considerar que los 64 informes primero fueron presentados por las y los ciudadanos de forma física ante el *INE* y Morena optó, *ad cautelam*, subirlos a fin de atender las observaciones que inicialmente le fueron hechas y que ante **una deficiente garantía de audiencia (en la que la autoridad no le dio vista con la documentación presentada por las y los ciudadanos), fue que de buena fe el partido buscó a estas personas y les pidió que le entregaran la documentación presentada ante el *INE*.**

16

Ante ello sostiene que es falso que Morena haya reconocido **expresamente** en la confronta que las personas que presentaron los 64 informes habían sido sus precandidatos y precandidatas.

Por otra parte, el partido recurrente hace valer que también resulta erróneo lo aseverado por el *INE* cuando aduce una aceptación "**implícita**" de Morena sobre el carácter de las personas como sus precandidatas, porque el *INE* omite considerar el contexto en el que sucedieron los hechos y en ningún momento se hace cargo de que Morena sistemáticamente señaló que se estaban presentando los informes "*ad cautelam*" y que las personas referidas no eran sus precandidatos.

Además, señala que "en la respuesta del partido en acatamiento a la sentencia, no se tiene manifestación así de clara y expresa, porque precisamente [en ocasión] de la "reposición" del procedimiento no presentó los informes en el *SIF*", así el partido recurrente sostiene que la autoridad fiscalizadora deja de advertir que si en un primer momento presentó de forma



ad cautelam los informes en el SIF, ello se debió precisamente a las violaciones en el debido proceso incurridas por el INE.

Asiste la razón a Morena en cuanto a que el INE fue incongruente al analizar los argumentos que hizo valer en su defensa al responder el oficio de errores y omisiones del ocho de mayo [INE/UTF/DA/7573/2023].

Esto es así porque la autoridad concluyó que Morena “presentó fuera de los mecanismos establecidos en la normatividad 64 formatos de informes de precampaña” los cuales en un principio adjuntó a la póliza PC/DR-01/02-03-2023 en la contabilidad de la Concentradora Local.

Al respecto la autoridad estimó que el partido en respuesta al oficio de errores y omisiones sostuvo la existencia de los 64 informes y aceptó su obligación de presentarlos *al haberlos cargado inicialmente en la referida póliza*.

Asimismo, la autoridad fiscalizadora estimó que, aun cuando el partido mencionaba que los referidos ciudadanos no realizaron actos de precampaña, *fue el propio partido político quien optó por presentar 64 formatos de informes en el SIF mediante la póliza en comento*.

La incongruencia de la resolución impugnada radica en que la autoridad no atiende los argumentos que hizo valer Morena en los términos en que fueron expuestos en su escrito de respuesta, ya que el partido argumentó que no existió ni existe obligación alguna de presentar informe alguno, porque no se actualiza ninguna de las hipótesis normativas y/o jurisprudenciales.

Esto, porque desde su óptica, materialmente fue imposible que el 15 de febrero de 2023 (fecha de presentación física de los informes por las y los ciudadanos) las personas que presentaron los informes hayan participado en un proceso interno de Morena, el cual tendría verificativo del 20 al 22 de febrero, por lo que solo podrían presentar sus solicitudes para participar en esas fechas.

De esta forma, Morena hizo valer que no registró precandidaturas en el SNR porque no existió precampaña, no hubo ciudadanos y/o ciudadanas que participaran en su proceso interno, porque jurídica y materialmente era imposible, toda vez que se abrió el sistema para recibir solicitudes 8 días después del periodo de precampaña.

En consecuencia, se estima que la resolución es incongruente porque el INE se limitó a desvirtuar las defensas de Morena aduciendo que, con

independencia de que dichas personas hayan o no realizado actos de precampaña, estos sujetos se asumieron como precandidatos y el partido lo reconoció implícita y expresamente.

De esta forma se advierte que el *INE* incorrectamente asume que las acciones que Morena efectuó a fin de atender el primer oficio de errores y omisiones podían tomarse como base para sustentar la aceptación de su obligación o reconocer la existencia de supuestas precandidaturas, sin tomar en cuenta, en primer lugar, que este acto se efectuó por el partido *ad cautelam* y, en segundo lugar que dicha acción se efectuó con el ánimo de atender un requerimiento, el cual esta Sala dejó sin efectos de forma previa al no haber cumplido el Instituto en cita con el debido proceso (en la sentencia del SM-RAP-25/2023), por lo que al haberse ordenado la reposición del procedimiento no era factible que el *INE* tomase en cuenta actuaciones practicadas con anterioridad.

Lo anterior, al margen de que también es incorrecta la aseveración del *INE* en cuanto a que el partido reconoció el carácter de dichas personas como precandidatas en la diligencia de confronta.

18 De la revisión de la versión estenográfica de la reunión de confronta, celebrada el doce de mayo, se advierte que Morena manifiesta que las personas que presentaron los formatos de informes no son sus precandidaturas, a saber:

...

*De todos modos, nosotros en un ánimo de cumplir con la norma y habiendo manifestado que **nosotros no conocíamos a estas personas, no en términos de no saber quiénes son, no sabíamos que estas personas se asumían como aspirantes y que habían presentado ese informe de manera unilateral directamente a las oficinas del INE.***

Y tan no lo sabíamos, que fue hasta el oficio de errores y omisiones que supimos sus nombres y en ese momento le manifestamos a la UTF, tampoco tenemos los referidos informes. ¿Cómo vamos a pronunciarnos sobre su contenido y sobre por qué no los subimos?, es evidente que lo desconocemos.

*Y aun así, dentro de lo que era posible y razonable, llegamos al extremo de utilizar todos nuestros recursos a nuestro alcance, **para buscar en todas nuestras bases de datos esos nombres de esas personas, suponiendo que estuvieran bien transcritos los nombres, porque no nos dieron los informes, conseguimos los correos electrónicos si en algún momento esas personas nos habían dado ese correo electrónico, les mandamos un correo electrónico y les dijimos, sin fundamento para poderlo hacer, sí, en la normativa interna del partido, dame por favor tu informe que le diste al INE en 24 horas por favor y lléname este formato para poder subirlo a la SNR para que te puedan abrir la cuenta de SNR te registren como***



precandidato, ahora que tú mismo te diste ese carácter y al parecer el INE te lo está reconociendo en contra de mi proceso interno, incluso dámelo, sí, y dame tus evidencias, por favor, tienes 24 horas, porque nos están haciendo esta observación, claramente se les dijo a estas personas.

*De esas personas, aproximadamente unos 20, no nos contestaron nada, o sea, porque era muy rápido, con mucha premura la petición o porque no les llegó el correo o por cualquier otra razón, **de los que sí nos contestaron de manera inmediata en cuestión de horas generamos un oficio y se lo mandamos a la UTF, para que por favor nos abrieran el registro en el SNR con el objeto claro de que posteriormente pudiéramos tener entonces una contabilidad en el SIF y posteriormente poder subir el informe, dado que la autoridad, a pesar de que ya tenía el informe, nos estaba observando no haber presentado el informe en el SIF. Y con el ánimo de no caer en un incumplimiento normativo de carácter formal, porque lo material ya lo estábamos explicando válidamente, determinamos subirlo, la UTF nunca nos contestó esos oficios, sino hasta muy después de vencido el plazo para contestar errores y omisiones y todo esto parte de la urgencia de que estábamos en periodo para contestar errores y omisiones, teníamos un plazo muy, muy breve para subsanar esta esta deficiencia o esta observación.***

...

*Queremos sensibilizar a la UTF en el sentido de que esta situación, si es cierto que se tiene que regular al interior de los partidos en el futuro para establecer talvez mejores controles. Pero también la autoridad electoral debe entender que esto escapa al control de la forma en que nos están exigiendo en los hechos de los partidos políticos, **son actos de terceros que incluso, podrían ser ajenos al partido. Una de estas personas es un panista que no es militante de morena, que no pasó los filtros del partido. Y que, por supuesto, al momento en que se quiso registrar, pues no, no le dieron ese registro, el punto es, si importa la determinación del partido Morena en el sentido del carácter que van a tener las personas en tanto a precandidatos o no y en este caso queremos ser muy enfáticos. No hubo precampaña.***

Es materialmente y temporalmente imposible atribuirle un carácter de precandidato a estas personas, porque nuestro proceso de selección fue posterior.

...

No hubo precampañas, esas personas se auto denominaron aspirantes. Estas personas presentaron a cautelar un informe en ceros explicando las razones que son básicamente el miedo a ser sancionados de por qué presentar nuestros informes. Así, el partido en la primera ronda hizo todo lo posible para cumplir y aun así fue sancionado. Ahora tenemos la sanción revocada, ahora tenemos una nueva oportunidad de aclarar esto, pero la historia es la misma y la gran duda es.

...

De este modo, también asiste la razón al partido recurrente en cuanto a que la autoridad no fue exhaustiva en el análisis del contexto en que acontecieron los hechos a fin de valorar en su dimensión los argumentos que Morena hizo valer en su respuesta emitida al haberse repuesto el procedimiento, al respecto vale la pena precisar que Morena ha sostenido a lo largo del proceso de fiscalización las particularidades que convergen en este caso, a saber:

- i. Que todos los ciudadanos y Morena presentaron los formatos de informes *ad cautelam*, y señalando que no habían realizado acto o gasto alguno, ni habían participado en ningún proceso interno.
- ii. Que Morena presentó un manifiesto de no campaña.
- iii. Que la convocatoria de Morena para aspirantes estableció que las inscripciones empezarían a partir del 20 de febrero de 2023, en tanto que los ciudadanos presentaron los formatos desde el 15 de febrero. Es decir, fue materialmente imposible que Morena supiera sus aspiraciones durante el periodo de precampaña.
- iv. Que la presentación de los 64 informes, en un primer momento, se debió a la falta de claridad del *INE* en el primer oficio de errores y omisiones, y a las violaciones procesales determinadas en el SM-RAP-25/2023.
- v. Que el *INE* no sancionó los otros 22 formatos de informes que presentaron los ciudadanos de forma física pero que Morena no presentó en el *SIF* porque no los logró localizar.
- vi. Que los ciudadanos que suscribieron esos presuntos informes señalaron expresamente que la presentación atendía, exclusivamente, al temor de los criterios *severos* que adoptaba el *INE* con Morena, que pudieran obstaculizar o cancelar una potencial futura candidatura.

En ese sentido, resultan fundados los referidos agravios y son suficientes para **revocar** la determinación impugnada en tanto que esta no atendió congruentemente los argumentos que el partido hizo valer a fin de justificar por qué no tenía la obligación de presentar en el *SIF* los 64 informes que diversas personas hicieron llegar en forma física, basando su conclusión esencialmente en un supuesto reconocimiento del partido del carácter de precandidatos de los sujetos en cuestión a partir de la existencia de una póliza en el *SIF* que, como se ha detallado, fue presentada en acatamiento al primero oficio de



errores y omisiones que esta Sala dejó sin efectos. Además de que la autoridad responsable no analizó el contexto en que acontecieron los hechos.

Atento a la conclusión alcanzada, se estima innecesario estudiar los restantes motivos de disenso hechos valer por Morena, así como dar vista al Órgano de Control Interno del *INE*.

5. EFECTOS

5.1. Se **revoca** la resolución impugnada INE/CG557/2023, así como el dictamen consolidado correspondiente.

5.2. Se **ordena** al *INE* emitir una nueva resolución en la que atienda de forma congruente y exhaustiva la totalidad de argumentos que el partido Morena hizo valer en su escrito de respuesta MORENA/CEN/SF/103/2023 y durante la Reunión de Confronta celebrada el doce de mayo, y determine si atendiendo a las particularidades del caso existe alguna infracción reprochable a dicho partido político.

Es importante señalar que, al haberse ordenado la reposición del procedimiento (en la sentencia del SM-RAP-25/2023), no es factible que el *INE* tome en cuenta actuaciones practicadas con anterioridad.

El Consejo General del *INE* deberá realizar dentro del plazo de **quince días** lo anterior, y deberá informar lo conducente a esta Sala Regional, en un plazo de **veinticuatro horas** posteriores a que ello ocurra, primero por correo electrónico⁶, luego por la vía más rápida, remitiendo la documentación en original o copia certificada.

Con el apercibimiento que, de no dar cumplimiento a esta instrucción, se le podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 32 de la *Ley de Medios*.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revocan**, en lo que fue materia de impugnación, el dictamen consolidado y la resolución controvertidos, para los efectos precisados en el fallo.

⁶ A la cuenta de correo electrónico institucional cumplimiento.salamonterrey@te.gob.mx.

SEGUNDO. Se vincula al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que proceda conforme al apartado de efectos del presente fallo.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación original exhibida por la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien emite voto diferenciado, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Voto diferenciado, particular o en contra que emite el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa en el recurso de apelación SM-RAP-30/2023⁷.

22

La mayoría de las magistraturas de la Sala Regional Monterrey, Claudia Valle Aguilasocho y Elena Ponce Aguilar, decidieron **revocar** la resolución del Consejo General del INE que sancionó a Morena con \$4,779,218.56, porque presentó 64 informes de precampaña fuera de los mecanismos establecidos para la revisión de sus informes de ingresos y gastos, correspondientes al proceso electoral ordinario 2023 en Coahuila, bajo la consideración esencial de que el INE no *atendió congruientemente* los argumentos que realizó Morena durante el proceso de fiscalización, encaminados a justificar por qué no tenía la obligación de presentar en el SIF los 64 informes de precampaña que diversas personas hicieron llegar en forma física.

Al respecto, **desde mi perspectiva**, a diferencia de lo que sostiene la mayoría, **respetuosamente considero que debe confirmarse** la resolución impugnada, porque:

⁷ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174, segundo párrafo, y 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con apoyo del secretario de estudio y cuenta Rafael Gerardo Ramos Córdova y Guillermo Reyna Pérez Güemes.



1. El INE sí atendió a los planteamientos de Morena por los que pretendía justificar por qué no tenía la obligación de presentar en el SIF los 64 informes que diversas personas hicieron llegar en forma física.

Lo anterior, porque, al respecto, en las conclusiones sancionatorias relativas al dictamen consolidado que se emitió en cumplimiento a la sentencia de esta Sala Monterrey, la responsable señaló que *los informes fueron cargados por el sujeto obligado como una aceptación de su obligación y este no puede simplemente desconocer su existencia; por el contrario, esta acción puede sino interpretarse como una estrategia del partido político para evitar una conclusión sancionatoria*, lo cual no es controvertido por la parte impugnante.

2. Además, con independencia de que Morena tenga razón en cuanto a la supuesta omisión del INE de atender o responder sus argumentos, en el caso, tendría que determinarse de qué manera esto trasciende a la resolución, en concreto, si esto impacta de alguna manera en la sanción impuesta a la parte impugnante.

De ahí que, a mi consideración, al no demostrarse la supuesta omisión del INE de atender los planteamientos de Morena, ni de qué manera esto trasciende a la sanción impuesta, desde mi perspectiva, debe **confirmarse** la resolución impugnada.

23

Por las razones expuestas, emito el presente **voto particular**.

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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.